

**Selvitys juridisista reunaehdoista valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokrien korottamiselle
ja vuokrasopimusten määräaikaisuudelle hyvätuloisuuden perusteella**

Selvitys ympäristöministeriölle

1.4.2025

Juha Karhu & Anu Mutanen

Sisällys

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Selvityksen tarkoitus | 3 |
| 1.1 | Tausta | 3 |
| 1.2 | Tavoite..... | 4 |
| 2 | Oikeustila ja säädöstason oikeudellinen arviointi | 7 |
| 2.1 | Oikeustila | 7 |
| 2.1.1 | Tulorajojen käyttöönotto asukasvalinnassa..... | 7 |
| 2.1.2 | Oikeustila asuinhuoneiston vuokraan sovellettavan lain osalta..... | 8 |
| 2.2 | Arviointi toimenpiteiden toteuttamisesta delegoidun julkisen vallan käyttönä | 22 |
| 3 | Asuminen perus- ja ihmisoikeutena | 27 |
| 3.1 | Oikeus asuntoon perusoikeutena..... | 27 |
| 3.2 | Asumista koskevan perusoikeuden suhde muihin perusoikeuksiin ja oikeusvaikutukset..... | 29 |
| 3.2.1 | Oikeus asuntoon osana perusoikeuksien kokonaisuutta | 29 |
| 3.2.2 | Tulkintavaikutus tavalliseen lainsäädäntöön: Esimerkkinä asumistuen muutosten arviointi perustuslakivaliokunnassa..... | 33 |
| 3.3 | Oikeus asuntoon sosiaalisena ihmisoikeutena | 35 |
| 3.4 | Yhteenveto oikeudesta asuntoon perus- ja ihmisoikeutena | 38 |
| 4 | Arviointi tulorajojen nykyistä laajemmasta käytöstä | 40 |
| 4.1 | Korkeamman vuokran periminen tulorajojen ylityttyä..... | 40 |
| 4.1.1 | Huoneenvuokralain ja yleisen sopimusoikeuden asettamat reunaehdot | 40 |
| 4.1.2 | EU:n valtioneuvoston asettamat reunaehdot..... | 42 |
| 4.1.3 | Vertailua: esimerkkinä Irlanti | 45 |
| 4.1.4 | Kokonaisarvio | 47 |
| 4.2 | Yleinen määräaikaan vuokrasopimukseen siirtyminen | 49 |
| 4.3 | Tietosuojaan asetettavat reunaehdot tulorajojen laajemmalle käytölle | 53 |
| 4.4 | Tulorajojen laajemman käytön taannehtiva soveltaminen | 57 |
| 4.4.1 | Vuokrasopimuksen irtisanominen tulorajojen ylityttyä | 57 |
| 4.4.2 | Suhde vuokrasopimusten sitovuuden turvaavaan omaisuudensuojaan..... | 59 |
| 5 | Yhteenveto ja johtopäätökset | 62 |
| | Lähteet..... | 67 |

1 Selvityksen tarkoitus

1.1 Tausta

Tässä selvityksessä tarkastellaan oikeudellisia reunaehtoja valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokrien korottamiselle ja vuokrasopimusten määräaikaisuudelle hyvätuloisuuden perusteella. Selvitys on laadittu ympäristöministeriön toimeksiannosta (VN/28837/2024). Toimeksianto liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan yhteiskunnan tukemat vuokra-asunnot kohdennetaan nykyistä tehokkaammin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, joiden on vaikea vuokrata asuntoa vapailta markkinoilta. Yhteiskunnan tukemiin vuokra-asuntoihin olisi hallitusohjelman mukaisesti tarkoitus ottaa tulorajat. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (Ara) tukemien pitkän korkotuen vuokraohteiden asukasvalintaan otettaisiin samat tulorajat kuin lyhyen korkotuen asuntoihin. Pitkän korkotuen asunnot ohjattaisiin jatkossa tarkemmin pienituloisille kuitenkin ottaen huomioon sen, etteivät asuinalueet eriydy segregaatiokehityksen seurauksena. Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti selvitetään mahdollisuutta ylläpitää sosiaalisen asuntotuotannon edullista vuokratasoa nostamalla hyvätuloisten asukkaiden vuokria tietyn tulorajan jälkeen. Lisäksi selvitetään mahdollisuus solmia jatkossa vuokrasopimukset määräaikaiseksi siten, että asunnot eivät ole määräajan jälkeen hyvätuloisten käytettävissä. Vuokria tarkasteltaisiin määräajoin ja ottaen huomioon asukkaiden erityistarpeet.

Hallitusohjelman mukaiset tulorajat tulivat käyttöön 1.1.2025 alkaen uusien vuokra-asukkaiden valinnassa sekä vuokra-asunnon vaihtohakemuksissa (valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 172/2024). Tulorajojen puitteissa asukasvalinta perustuu edelleen kokonaisharkintaan, jossa valintaperusteina otetaan huomioon hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot. Tulorajat eivät koske erityisryhmille tarkoitettuja asuntoja.

Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaiden (jäljempänä myös ”arava” tai ”korkotukivuokra- ja aravavuokra-asunto” oikeustilan mukaisesti) tuloja ei voimassa olevan lain mukaan tarkisteta asumisen aikana, vaan ainoastaan asuntohakemuksen yhteydessä asukasvalintaa tehtäessä. Tulojen muuttuminen ei siten nykyisin vaikuta asukkaan vuokrasopimukseen. Vuokrasopimukseen sovelletaan asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia (481/1995) lukuun ottamatta vuokran

määräytymistä, josta säädetään arava- ja korkotukilainsäädännössä. Vuokra perustuu omakustannusperiaatteeseen, ja siihen voi saada asumistukea.

Suurin osa valtion tukemista vuokrataloyhtiöistä on kuntaomisteisia. Lisäksi alalla toimii valtakunnallisia tai alueellisia yleishyödyllisiä yhteisöjä. Näille myönnettävät valtion tuet sosiaalista asuntotuotantoa varten ovat EU-oikeuden valtioneuvoston kannalta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin myönnettäviä tukia (SGEI).

Ympäristöministeriön asettama selvitysryhmä totesi maaliskuussa 2024 julkaistussa raportissaan, että se suhtautuu periaatteessa positiivisesti vuokrien porrastamiseen tulojen mukaan, varsinkin korkeimpien tulojen osalta. Toimiakseen tällainen asumisaikana tehtävä tarveharkinta edellyttää, että pystytään luomaan malli, joka on riittävän yksinkertainen ja läpinäkyvä asukkaalle kannalta. Asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on tärkeää ensin muodostaa nykyistä tarkempi kokonaiskuva siitä, miten valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaiden saama vuokrasäästö kohdentuu. Selvitysryhmän mukaan vuokrien porrastamisen pitää olla erillinen elementti eikä se saa vaarantaa omakustannusperiaatteen toteutumista tai vaikuttaa vuokrataloyhtiöiden toimintaan.¹

1.2 Tavoite

Selvityksen tavoitteena on selvittää juridiset reunaehdot

- mahdollisuudelle nostaa hyvätuloisten valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokra-asukkaiden vuokria tietyn tulorajan jälkeen (*toimenpide 1*) ja
- mahdollisuudelle solmia vuokrasopimukset määräaikaikaisiksi siten, että asunnot eivät ole määräajan jälkeen hyvätuloisten käytettävissä (*toimenpide 2*).

Vuokra-asukkailla tarkoitetaan sellaisten vuokra-asuntojen asukkaita, joiden rakentamista tai hankkimista valtio on tukenut vuoteen 2007 käytössä olleella aravalainalla taikka nykyisin käytössä olevalla pitkällä korkotuella tai lyhyellä korkotuella. Selvitys koskee niin sanottujen tavallisten vuokra-asuntojen asukkaita, ei erityisryhmille (esimerkiksi opiskelijat ja ikääntyneet) tarkoitettujen vuokra-asuntojen asukkaita.

¹ Lahtinen ym. 2024, s. 60.

Juridiset reunaehdot selvitetään perus- ja ihmisoikeuksien, asuinhuoneiston vuokrausta koskevan lainsäädännön, yleisen sopimusoikeuden, tietosuojasääntelyn ja valtioneuvoston päätöksenteon kannalta.

Selvityksessä otetaan huomioon sekä uudet solmittavat vuokrasopimukset että olemassa olevien asukkaiden vuokrasopimukset. Lisäksi otetaan huomioon vuokralaisten kanssa samassa taloudessa asuvien näkökulmat.

Selvitystä hyödynnetään arvioitaessa ryhtymistä lainvalmisteluun ja mahdollisen valmistelun sisällön suuntaamisessa.

Selvitystyö tehtiin ympäristöministeriön asettaman ohjausryhmän ohjauksessa. Ohjausryhmän jäseninä olivat Matleena Haapala, Mikko Friipyöli, Tommi Laanti ja Juha-Pekka Maijala. Selvityshenkilöt ja ohjausryhmä kokoontuivat selvitystyön aika yhteensä 3 kertaa.

Selvitystä laadittaessa ei ole kuultu intressiryhmiä. Selvityksen laatimisen tueksi on hyödynnetty valtion tukemista asunnoista tehdyissä aiemmissa selvityksissä ja Aran tietovarannoissa olevaa tietoa. Lisäksi pidettiin kaksi tapaamista ”Tulojen vaikutus asumiseen valtion tukemassa vuokra-asunnossa” selvitysryhmän kanssa. Kyseinen selvitysryhmä tarkastelee mahdollisuuksia ja toteutettavissa olevia malleja toimenpiteisiin 1 ja 2 arava- ja korkotukijärjestelmän käytäntöjen ja taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten näkökulmasta sekä ottaen huomioon tämän juridisten reunaehtojen selvityksen tulokset.

Selvitystä laadittaessa on otettu huomioon seuraavat aihepiiriin liittyvät muut selvitystyöt ja säädöshankkeet sen mukaisesti, mitä tämän selvityksen aikataulun puitteissa on ollut mahdollista:

- Asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain uudistaminen, huoneenvuokralakityöryhmän mietintö (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:41, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-057-4>).
- Valtion tukeman asuntotuotannon kehittämisen työryhmän toimenpidesuosituksien (Ympäristöministeriön julkaisuja 2025:1, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-181-8>).
- Valtion tukemien asuntojen asukasrakenneselvitys (Max Toikka, VATT Datahuone, ympäristöministeriö 27.1.2025, YM070:00/2024, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM070:00/2024>).
- Tulojen vaikutus asumiseen valtion tukemassa vuokra-asunnossa (VN/17822/2024, osa hanketta ”Selvitykset asukasrakenteesta ja tulojen vaikutuksesta vuokrasuhteeseen valtion

tukemissa vuokra-asunnoissa”, ympäristöministeriö,
YM070:00/2024, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM070:00/2024>).

2 Oikeustila ja säädöstason oikeudellinen arviointi

2.1 Oikeustila

2.1.1 Tulorajojen käyttöönotto asukasvalinnassa

Valtioneuvoston asetukseen asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008) tehdyllä muutoksella (172/2024) otettiin asukasvalinnassa arava- ja pitkän korkotuen vuokra-asuntoihin 1.1.2025 alkaen käyttöön enimmäistulorajat sekä uusien asukkaiden valinnassa että asunnon vaihdoissa. Yhden hengen ruokakunnan tuloraja on 3540 euroa (brutto/kk), korotus kustakin seuraavasta aikuisesta on 2480 euroa, ensimmäisestä lapsesta 650 euroa ja kustakin seuraavasta lapsesta 600 euroa. Tulorajojen puitteissa asukkaat valitaan yleisten asukasvalintaperusteiden eli asunnon tarpeen, tulojen ja varallisuuden perusteella. Tulorajat eivät koske erityisryhmille tarkoitettuja vuokra-asuntoja. Asukasvalintaperusteista voi poiketa muun muassa kiireellisissä tilanteissa tai silloin kun asukasvalintaperusteet täyttäviä hakijoita ei ole, ja tämä koskee myös tulorajoja.

Muutoksen jälkeen asetuksen asukasvalinnassa huomioon otettavia tuloja koskeva 4 § on seuraava:

Hakijaruokakunnan tuloina otetaan huomioon ruokakuntaan kuuluvien pysyvät tulot laskettuina kuukautta kohti. Tuloksi ei lueta asumistukea eikä yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 15 §:ssä tarkoitettuja tuloja.

Eri hakijaruokakuntien tuloja vertailtaessa otetaan huomioon ruokakunnan koko ja ruokakuntaan kuuluvien lasten määrä.

Asukkaaksi valitsemisen edellytyksenä on, että yhden hengen ruokakunnan 1 momentissa tarkoitettut tulot eivät ylitä 3 540 euroa. Jos ruokakuntaan kuuluu enemmän kuin yksi 18 vuotta täyttänyt aikuinen, kunkin aikuisen osalta enimmäistulorajaa korotetaan 2 480 euroa. Jos ruokakuntaan kuuluu alle 18-vuotiaita lapsia, enimmäistulorajaa korotetaan ensimmäisestä lapsesta 650 euroa ja kustakin seuraavasta lapsesta 600 euroa. Enimmäistulorajoja ei kuitenkaan sovelleta valittaessa asukkaita asuntoihin, jotka on tarkoitettu erityistä tukea asumisessaan tarvitseville asukasryhmille.

Asetus kokonaisuudessaan ja erityisesti sen asukasvalintaa koskeva 4 § on yksi tässä selvityksessä arvioitavista oikeudellisista reunaehdoista. Siksi jäljempänä arvioidaan myös asetuksen antamisvaltaa koskevan delegoinnin valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia.

2.1.2 Oikeustila asuinhuoneiston vuokraan sovellettavan lain osalta

Asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995, jäljempänä AHVL) 1 §:n 1 momentin soveltamisalasäännöksen mukaan lakia sovelletaan sopimukseen, jolla rakennus tai sen osa (*huoneisto*) vuokrataan toiselle käytettäväksi asumiseen (*asuinhuoneiston huoneenvuokrasopimus*). Arava- ja korkotukiasuntojen vuokrasopimuksia ei ole rajattu AHVL:n soveltamisalan ulkopuolelle. Tästä syystä selvityksen kohteena olevien toimenpiteiden juridisten reunaehtojen arvioinnissa on tarpeellista arvioida sitä, sisältyykö AHVL:n valmisteilla oleviin muutoksiin sellaisia ehdotuksia, jotka toteutuessaan voisivat vaikuttaa toimenpiteiden huoneenvuokraoikeudellisiin toteuttamismahdollisuuksiin.

2.1.2.1 Huoneenvuokralakien uudistus ja siinä esitettyjen muutosten vaikutus tähän selvitykseen

Huoneenvuokralain uudistus sisältyy Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Hallitusohjelma sisältää toimenpiteenä sen, että asuntojen vuokrausta sekä majoitusliiketoimintaa koskeva lainsäädäntö selkeytetään vastaamaan nykypäivän tarpeita ja käytäntöjä.² Uudistusta on AHVL:n osalta valmisteltu oikeusministeriön huoneenvuokralakityöryhmässä, joka antoi 19.12.2024 asiaa koskevan mietinnön.³

Huoneenvuokralakityöryhmä ei ehdota sellaisia erityisiä lainsäädäntömuutoksia, jotka koskisivat vain sosiaalisen asuntotuotannon piirissä tehtäviä huoneenvuokrasopimuksia. Tältä osin huoneenvuokralakityöryhmä mainitsee siitä, että ympäristöministeriö selvittää hallitusohjelman mukaisesti korkotuki- ja aravalainsäädännön alaisissa vuokra-asunnoissa asuvien ruokakuntien tulojen huomioon ottamista vuokrasuhteen jatkumisessa ja ehdoissa.⁴

² Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 126.

³ Huoneenvuokralakityöryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:41. (jäljempänä Huoneenvuokralakityöryhmä).

⁴ Huoneenvuokralakityöryhmä s. 89.

Huoneenvuokralakityöryhmän ehdotuksissa käsitellään kuitenkin sellaisia yleisiä kaikkien vuokralaisten asemaan vaikuttavia säännöksiä, joita sovelletaan myös sosiaalisen asuntotuotannon piirissä tehtäviin asuinhuoneiston vuokrasopimuksiin. Ehdotuksissa ovat tämän selvityksen kannalta merkityksellisiä (i) vuokran tarkistamiseen ja korottamiseen sekä (ii) huoneenvuokrasopimusten kohtuuttomuuteen liittyvät kannanotot.

- (i) Huoneenvuokralakityöryhmä ehdottaa vuokran tarkistamista ja korottamista koskevia säännöksiä muutettavaksi vuokralaisten aseman parantamiseksi. Keskeinen muutos olisi se, että vuokralaisen ei tulisi ilman erillistä ilmoitusta ymmärtää, että hänen on ryhdyttävä suorittamaan korotettua vuokraa. Vuokranantajan olisi siten halutessaan korottaa vuokraa aina ilmoitettava siitä kirjallisesti vuokralaiselle. Korotettua vuokraa ei saisi periä takautuvasti. Vuokrankorotuksen suuruus määräytyisi kuitenkin jatkossakin vuokrankorotusehdon tai -perusteen pohjalta.

Valtion tukemia vuokra-asuntoja koskisi jatkossakin AHVL 32 §:n erityissäännös vuokranantajan yksipuolisesta oikeudesta omakustannusvuokran⁵ korottamiseen. Tämän erityissäännöksen osalta huoneenvuokralakityöryhmä ehdottaa vain muutamaa selventävää teknisluonteista muutosta.⁶

Ehdotetussa muodossaan uusi AHVL 32 § olisi seuraava:

Valtion tukeman vuokra-asunnon vuokran korottaminen

Sinä aikana, kun asuinhuoneistoon sovelletaan aravarajoituslain, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain tai vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetun lain säännöksiä vuokran määrittämisestä, vuokranantajan on halutessaan korottaa vuokraa ilmoitettava korotuksesta, sen perusteesta ja uudesta vuokrasta vuokralaiselle kirjallisesti. Korotettu vuokra tulee voimaan aikaisintaan kahden kuukauden kuluttua ilmoituksen tekemistä lähinnä seuraavan vuokranmaksukauden alusta. Korotettua vuokraa ei saa periä takautuvasti.

⁵ Omakustannusvuokra on vuokra, jonka vuokralaiselta enintään saa periä ja jolla katetaan korkotukivuokra- ja aravavuokra-asuntojen sekä niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaiset menot.

⁶ AHVL 32 §:n 1 momentissa oleva viittaus aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annettuun lakiin korvattaisiin lain nykyisellä nimellä eli aravarajoituslailla. Lisäksi 1 momenttiin lisättäisiin viittaus vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annettuun lakiin.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta veteen, sähköön tai muuhun vuokrasuhteeseen liittyvään käyttökorvaukseen, jos niiden korvaamisesta vuokranantajalle ja korvauksen määräytymisestä on sovittu. Jos korvaus määräytyy kulutuksen tai käytön perusteella, vuokranantajan on korvauksen perimisen yhteydessä ilmoitettava vuokralaiselle tiedot kulutuksesta tai käytöstä sekä mahdollisuuksien mukaan muista korvauksen perusteista. Vuokranantajan on ilmoitettava vuokralaiselle korvauksen määräytymisen perusteen muuttumisesta viipymättä.

Vuokran määrää koskeva AHVL:n sääntely sisältäisi jatkossakin poikkeussäännöksen (32 §), jota sovelletaan sosiaalisen asuntotuotannon piirissä tehtävien asuinhuoneiston vuokrasopimusten vuokran korottamiseen. Olennainen selvennys nykytilaan olisi siinä, että AHVL 32 §:n 1 momenttiin lisättäisiin nimenomainen lausuma siitä, että korotettua vuokraa ei saa periä takautuvasti. AHVL 32 §:n poikkeussäännökseen ehdotetut muut muutokset ovat luonteeltaan selventäviä eivätkä sisällä sisällöllisiä muutoksia nykysääntelyyn. Nämä selventävät muutosehdotukset on kuitenkin syytä ottaa huomioon annettaessa toimenpiteeseen 1 liittyvää tarkempaa ohjeistusta sosiaalisen asuntotuotannon vuokranantajille

- (ii) AHVL 6 §:n 1 momentin erityinen kohtuullistamissäännös korvattaisiin viittaussäännöksellä varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) (jäljempänä ”oikeustoimilaki”) 36 §:ään (956/1982). Huoneenvuokralakityöryhmä arvioi lisäksi, että AHVL:n vuokrasopimuksen vuokran määrän kohtuullistamista koskeva AHVL 6 §:n 2 momentti ei täysin vastaa EU:n sopimusehtodirektiivin (Dir 93/13/ETY) vaatimuksia. AHVL 6 §:n 2 momentin mukaan vuokran määrän sovitteluun sovelletaan AHVL:n säännöksiä, vaikka muiden ehtojen kohtuuttomuus arvioidaan kuluttajansuojalain mukaan. Jos kuitenkin vuokran määrästä tai vuokran määräytymistä koskevasta ehdosta ei ole erikseen neuvoteltu, sopimusehtodirektiivistä voidaan poiketa kansallisessa lainsäädännössä vain, jos ehto on laadittu selkeästi ja ymmärrettävästi. Tämän vuoksi huoneenvuokralakityöryhmä ehdottaa, että AHVL 6 §:ään lisättäisiin kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisten vuokrasopimusten vuokran määrää koskeva erityinen viittaussäännös. Lisättävän erityisen viittaussäännöksen mukaan kuluttajansuojalain kohtuullistamissäännökset tulisivat sovellettaviksi myös vuokran määrää koskeviin ehtoihin, jos tällaisesta ehdosta ei ole erikseen neuvoteltu ja se ei ole selkeä ja ymmärrettävä.

Huoneenvuokralakityöryhmän käsityksen mukaan AHVL 6 §:n muuttaminen yleiseksi viittaussäännökseksi ei merkittävästi muuttaisi oikeustilaa nykyisestä. Yleisissä kohtuullistamissäännöksissä on AHVL:ää yksityiskohtaisemmin määritelty sovittelun edellytyksiä. Silti vuoden 1987 huoneenvuokrasopimuksia koskeva erityinen sovittelusäännös jätettiin voimaan siksi, että sen mukaiset sovittelun edellytykset todettiin yhdenmukaisiksi oikeustoimilain yleisen sovittelusäännöksen kanssa. Erityinen viittaussäännös kuluttajansuojalain 4 luvun 1 §:ään selkeyttäisi oikeustilaa poistamalla EU-oikeuden suhteen olevia epä johdonmukaisuuksia.

AHVL 6 §:n kohtuullistamissäännökseen ehdotetut muutokset eivät muuttaisi oikeustilaa siltä osin kuin se on merkityksellinen arvioitaessa tämän selvityksen kohteena olevien kahden toimenpiteen juridisia reunaehtoja. Mahdollisuus sovittella asuinhuoneiston vuokrasopimuksen kohtuuttomia ehtoja, mukaan lukien vuokran määrää ja vuokran määräytymistä koskevat ehdot, koskee jatkossakin myös tämän selvityksen kohteena olevia toimenpiteitä. Sovittelumahdollisuuden merkitystä juridisena reunaehtona arvioidaan myöhemmin tässä selvityksessä jo nykyisin voimassa olevan oikeustilan pohjalta.

- (iii) Kokonaisarvio asuinhuoneiston vuokrauksesta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten vaikutuksesta tämän selvityksen kohteena olevien toimenpiteiden juridisiin reunaehtoihin on seuraava:

AHVL:n uudistamista valmistelleen huoneenvuokralakityöryhmän mietintö ei sisällä ehdotuksia sellaisista muutoksista, joilla olisi merkittävää vaikutusta toimenpiteiden 1 ja 2 voimassa olevan lain mukaisiin juridisiin reunaehtoihin.

2.1.2.2 Voimassa olevan asuinhuoneiston vuokrausta koskevan lain mukainen arviointi juridisista reunaehdoista

- (i) Yleistä

Suomessa kaikista vuokra-asunnoista noin kolmannes on valtion tukemia asuntoja. Tämä tarkoittaa noin 370 000 valtion tukemaa vuokra-asuntoa, joissa asuu yli 600 000 asukasta.⁷ Vuokranantajina sosiaalisen asuntotuotannon piirissä toimivat julkisyhteisöjen, erityisesti kuntien, omistamat yhtiöt

⁷ Ks. <https://ym.fi/vuokra-asuminen>.

tai muut yleishyödylliset yhteisöt. Valtion tukemista vuokra-asunnoista noin kolmannes on tarkoitettu erityisryhmille, kuten ikääntyneille, kehitysvammaisille ja opiskelijoille. Tämä selvitys ei kohdennu näihin erityisryhmiin, vaan niin sanottuihin tavallisiin vuokrasuhteisiin valtion tukemissa vuokra-asunnoissa.

AHVL 1 §:n 1 momentin soveltamisalasäännöksen mukaan lakia sovelletaan sopimukseen, jolla rakennus tai sen osa (*huoneisto*) vuokrataan toiselle käytettäväksi asumiseen (*asuinhuoneiston huoneenvuokrasopimus*).

AHVL:n soveltamisalasäännöksillä on yhteys myös tuettuun asumiseen. Korkotukilainoilla tai aiemmin myönnettyillä aravalainoilla rahoitetut vuokra-asunnot ovat vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa (604/2001, pitkä korkotukilaki), vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetussa laissa (574/2016, lyhyt korkotukilaki) ja aravarajoituslaissa (1190/1993) säädettyjen käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia. Vuokralaisilta saa periä enintään omakustannusvuokraa. Asuntoja on käytettävä vuokra-asuntoina laeissa säädetyn rajoitusajan. *Mainituissa laeissa vuokra-asunnolla tarkoitetaan nimenomaan sellaista asuntoa, jonka hallinta perustuu AHVL:n mukaiseen huoneenvuokrasopimukseen.*

Korkotukilain 11 §:n 2 momentissa ja aravarajoituslain 4 §:n 2 momentissa kuitenkin säädetään, että asuinhuoneistoa saadaan käyttää asumiseen myös ilman AHVL:n mukaista vuokrasopimusta, kun on kyse erityistä hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevan henkilön enintään kolme kuukautta kestävästä asumisesta. Aravarajoituslain esitöissä säännöstä on perusteltu sillä, että sen myötä kodinomainen asuminen olisi mahdollista myös sellaisille henkilöille, jotka eivät enää ymmärrä vuokrasopimuksen merkitystä, ja poikkeaminen tulisi kyseeseen esimerkiksi muistisairaiden ryhmäkodeissa. Kolmen kuukauden aikarajaa on perusteltu sillä, että vuokrasopimuksen solmiminen vain hyvin lyhyeksi ajaksi ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista. Vuokrasopimusta ei siksi edellytettäisi lyhytaikaisessa, intervallityyppisessä asumisessa.⁸

AHVL:n soveltamisalaan kuuluvien huoneenvuokrasopimusten sopimusoikeudellisten reunaehtojen sitovuudeltaan vahvimman osan muodostavat AHVL:n vuokralaista suojaavat pakottavat säännökset. Siten selvityksen kohteena olevien toimenpiteiden juridisten reunaehtojen arvioinnissa on lähtökohtana se, että toimenpide ei saa muodostua jonkin pakottavan säännöksen vastaiseksi.

⁸ Huoneenvuokralakityöryhmä s. 27 viittauksin HE 177/1993 vp, s. 50 ja HE 227/2016 vp, s. 9.

Useat AHVL:n pakottavat säännökset perustuvat siihen, että vuokralainen käyttää huoneistoa vakituisena asuntonaan. Vuokralainen joutuu esimerkiksi huoneistosta pois muuttaessaan tavallisesti etsimään uuden asunnon ja tästä syystä vuokranantajan mahdollisuuksia irtisanoa huoneenvuokrasopimus on vuokralaisen hyväksi rajoitettu (vuokralaisen irtisanomissuoja). *Kotina käytettävä asunto on nyky-yhteiskunnassa välttämättömyyshyödyke ja vuokra on tuosta välttämättömyyshyödykkeestä maksettava vastike*. Siksi vuokran määrää ja sen muutoksia koskevat AHVL:ssä erityiset säännökset, vaikka tiukasta vuokrasäännöstelystä on luovuttu. Vuokralaista suojataan niin kohtuuttoman korkeilta vuokrilta kuin kohtuuttomilta vuokrankorotuksiltakin. Viimekätisenä oikeussuojakeinona yksittäistapauksissa niin vuokrasopimuksen määräaikaisuuden kuin vuokrankorotuksenkin osalta on AHVL:n 6 §:n kohtuullistamissäännös.

Selvityksen kohteena olevissa vuokrasuhteissa vuokralaisten asema on tyypillisesti sellainen, että AHVL:n pakottavien suojasäännösten soveltaminen voi tulla ajankohtaiseksi. Tämä johtuu siitä, että sopimusasetelmaa, jossa sopimuspuolina ovat julkinen tai julkisrahoitteista tehtävää hoitava organisaatio ja välttämättömyyshyödykettä tarvitseva yksityinen taho, pidetään jo sinällään epätasavertaisena. Vuokralaisten oikeussuojan tarve vielä korostuu siksi, että vuokralaisten valintakriteerit ovat sellaisia, joita sopimusoikeudellisissa arvioinneissa tyypillisesti käytetään heikomman sopimuspuolen tunnusmerkkeinä (rajalliset tulot ja muut sosiaaliset perusteet kuten asunnon tarve).

(ii) Toimenpide 1: AHVL:n asettamat juridiset reunaehdot korotetun vuokran perimiselle

AHVL 32 §:n mukaan

Sinä aikana, kun asuinhuoneistoon sovelletaan aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain säännöksiä tai vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain säännöksiä vuokran määräyksestä, vuokranantajan on halutessaan korottaa vuokraa ilmoitettava korotuksesta, sen perusteesta ja uudesta vuokrasta vuokralaiselle kirjallisesti. Korotettu vuokra tulee voimaan aikaisintaan kahden kuukauden kuluttua ilmoituksen tekemistä lähinnä seuraavan vuokranmaksukauden alusta.⁹

⁹ AHVL 32 § näyttäisi sanamuodoltaan koskevan vain sitä menettelyä, jota on noudatettava vuokraa korotettaessa. AHVL 32 §:ssä käytetty ilmaisu ”halutessaan korottaa vuokraa” osoittaa kuitenkin, että vuokranantajalla on oikeus yksin päättää vuokran korottamisesta.

AHVL 32 §:n nojalla sosiaalisen asuntotuotannon piirissä tehtävistä vuokran korotuksista on vuokralaiselle tehtävä kirjallinen ilmoitus, josta käy ilmi korotuksen taustasy ja uuden vuokran määrä. Juridisesti toimenpiteen 1 eli vuokran korottamisen pätevyyden peruste voi olla sellaiseen oikeuttava säännös, kuten AHVL 32 §:n sisältämä vuokranantajan yksipuolinen korotusoikeus. Jatkovalmistelussa on tehtävä valinta sen suhteen, katsotaanko myös tulo rajojen ylittämisen takia tehtävien vuokrankorotusten voivan perustua nykyiseen AHVL 32 §:n säännökseen vai olisiko tuohon säännökseen¹⁰ tai sen taustalla olevaan arava- ja korkotukiasuntojen vuokria koskeviin erityissäännöksiin tehtävä tällaista korotusta koskeva lisäys.¹¹ Yhtenä toteutusvaihtoehtona voisi myös olla asetus samaan tapaan kuin asukasvalinnassa käytetyissä tulo rajoissa. Oikeudellisesti epävarmaa on tosin se, saavutetaanko korotuksen säätämällä asetuksella riittävä oikeusvarmuus.¹² Arvioimme kokoavasti näitä säätämism vaihtoehtoja tämän selvityksen johtopäätöksissä.

Tulo rajojen ylittämisen takia tehtävän vuokrankorotuksen juridisena perustana voisi myös olla vuokrasopimuksen sopimusehto.¹³ Mikäli tällaisen korotuksen juridisena perustana olisi sopimusehto, vuokran korotukselle asettaa rajan se, ettei korotus kuitenkaan saa muodostua AHVL 6 §:ssä tarkoitettulla tavalla kohtuuttomaksi tai vuokrasuhteissa noudatettavan hyvän tavan vastaiseksi. AHVL 6 §:n mukaan

Jos vuokrasopimuksen ehdon soveltaminen olisi vuokrasuhteissa noudatettavan hyvän tavan vastaista tai muutoin kohtuutonta, ehtoa voidaan sovitella tai jättää se huomioon ottamatta. Jos ehto on sellainen, ettei sopimuksen jääminen voimaan muilta osin muuttumattomana ole ehdon sovittelun vuoksi kohtuullista, sopimusta voidaan sovitella muiltakin osin tai se voidaan määrätä raukeamaan.

¹⁰ AHVL 32 §:n erityissäännöksen tarkoitus on mahdollistaa omakustannusperiaatteen vuoksi tarpeellisiksi käyvät vuokrankorotukset vuokrasuhteen aikana. Sen sijaan säännöstä koskeva hallituksen esitys ei sisällä mainintaa siitä, että toimenpiteen 1 mukaista tilannetta olisi pidetty silmällä säädöstä laadittaessa. HE 304/1994 vp yksityiskohtaiset perustelut 32 §: ”Pykälän 1 momentissa säädetty yksipuolinen vuokranantajan vuokran korotusoikeus on pidetty välttämättömänä säilyttää, jotta aravavuokra-asumisessa sitä koskevan lainsäädännön mukainen omakustannusajatteluun perustuva vuokran määräytyminen toimisi.”

¹¹ Lisäyksen tekemistä erityislainsäädäntöön puoltaisi se, että tulo rajojen ylitykseen perustuva vuokran korottaminen näyttäisi poikkeukselta omakustannusvuokrasta.

¹² Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat päätyneet eri ratkaisuihin sen suhteen, voidaanko asetuksella vahvistetun maksun määrää arvioida kustannusperusteisesti tilanteeseen liittyvän perusoikeuden näkökulmasta. Ks. KKO 2024:71 ja KHO 2024:129. Vaikka oikeus asumiseen ei saa aikaan asukkaalle yksilöllistä subjektiivista oikeutta asuntoon, koskee yleinen vaatimus perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta myös huoneenvuokralakia.

¹³ Tätä selvitystä varten saadut sosiaalisen asuntotuotannon piirissä käytössä olevien huoneenvuokrasopimusten vuokrankorotusehdot näyttäisivät käyttävän korotusperusteena omakustannusvuokraan liittyviä säännöksiä ja niiden mukaisia laskelmia. Tämän sisältöisiin ehtoihin ei voi pätevästi perustaa tulo rajojen ylittämistä johtuvaa korotusvaatimusta.

Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisen huoneenvuokrasopimuksen sovitteluun sovelletaan, mitä kuluttajansuojalaissa (38/1978) säädetään. Vuokran määrän sovitteluun sovelletaan kuitenkin, mitä tässä laissa säädetään.

Sanamuotonsa mukaisesti AHVL 6 §:n 1 momentti koskee vain oikeustoimen ehdon soveltamisesta johtuvaa kohtuuttomuutta. Oikeustoimilain 36 § puolestaan koskee oikeustoimen ehdon soveltamisen lisäksi myös itse ehdon sovittelua tyypiltään kohtuuttomana (tyyppikohtuuttomuus). Huoneenvuokralakien esitöiden mukaan AHVL 6 § vastaa ”lain pakottavista säännöksistä johtuvien rajoitusten” oikeustoimilain 36 §:ää.¹⁴ AHVL:n lainvalmisteluasiakirjoissa ei ole yksilöity, mitä nämä rajoitukset ovat, mutta oletettavasti tällainen on ainakin ”vuokrasuhteissa noudatettava hyvä tapa”. Käytännössä sellainen vuokrasopimuksen ehto, jota soviteltaisiin ”vuokrasuhteissa noudatettavan hyvän tavan vastaisena”, katsottaisiin myös oikeustoimilain 36 §:n tarkoittamalla tavalla kohtuuttomaksi tai sen soveltamisen katsottaisiin johtavan kohtuuttomuuteen.¹⁵

AHVL:n yleiset säännökset vuokran määrän kohtuullisuudesta johtavat muissa kuin sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevissa vuokrasuhteissa vertailuun vastaavien asuntojen yleiseen vuokratasoon. Sosiaalisen asuntotuotannon piirissä asuntojen vuokrataso päätetään EU:n valtioneuvoston takia varsin tiukoissa puitteissa. Lisäksi vuokranantajatahoilla on valtion tukemia vuokra-asuntoja koskevan kansallisen lainsäädännön mukainen velvollisuus noudattaa vuokrien määrissä omakustannusperiaatetta (niin sanottu omakustannusvuokra).¹⁶ Samat tiukat puitteet koskevat myös korotetun vuokran määrää. Tämän taustan vuoksi olisi mahdollista väittää, että näiden reunaehtojen vallitessa tehty korotus ei milloinkaan voisi olla määrältään kohtuuton. Mahdollisuus vaatia sopimuksen sovittelua kohtuuttomuuden perusteella on kuitenkin yleisen sopimusoikeutemme perusteita. Sen vuoksi erilaisia etukäteisiä rajoituksia mahdollisuuteen vaatia sovittelua on tulkittu suppeasti silloinkin, kun ne perustuvat lainsäädäntöön. Korkein oikeus on esimerkiksi katsonut mahdolliseksi tutkia väitteen sellaisen sopimusehdon kohtuuttomuudesta, jonka tyyppiset ehdot oli erityislainsäädännössä nimenomaan rajattu sovittelun ulkopuolelle.¹⁷ Tätä

¹⁴ HE 304/1994 vp, s. 51 ja 103.

¹⁵ Huoneenvuokralakityöryhmä s. 65.

¹⁶ Ks. esim. laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001) 13 § (470/2018). Käytännössä omakustannevuokrat määritetään yleensä vuosittain ja periaatteessa määrittäessä vuokra voi paitsi nousta myös laskea, ks. esim. <https://www.hekaoy.fi/tietoa-hekasta/heka-vuokranantajana/vuokrataso-ja-vuokran-muodostuminen/>.

¹⁷ Ratkaisuissa KKO 1998:63 ja KKO 1998:107 OikTL 36 §:n katsottiin soveltuvan palkkaa koskeviin työsopimuksen ehtoihin, vaikka sekä lain sanamuoto että esityöt viittasivat tarkoitukseen jättää palkkaehdot sovittelun ulkopuolelle. Tuolloin voimassa olleen työsopimuslain (320/1970) 48 §:n 3 momentin mukaan sovittelun kohteena voi olla vain se, että ”muuta kuin palkkaa” koskevan ehdon soveltaminen olisi hyvän tavan vastaista tai muutoin kohtuutonta.

taustaa vasten vuokrankorotuksen määrän kohtuuttomuusharkinnan mahdollisuuden ei ole perusteltua katsoa estyvän siksi, että AHVL 6 §:ssä on erityismaininta vuokran määrän sovittelusta nimenomaan AHVL:n perusteella.

Jos toimenpide 1:n vaatima juridinen perusta päätetään toteuttaa lainsäädäntötoimella eli lakiin tehtävällä lisäyksellä, korotuksen kohtuuttomuusharkinnan ala supistuu. Lähtökohtana on, että lainsäädännön mukaista lopputulosta ei sovitella, jos lainsäädäntö perustuu asianmukaisille intressipunninnoille. Sosiaalisen asuntotuotannon piirissä noudatettavassa vuokrien määrässä omakustannuseriaatteessa on asianmukaisesti otettu huomioon niin vuokranantajien kuin vuokralaisten intressit. Kun AHVL 3 luvun säännöksiä vuokran kohtuullisuuden selvittämisestä sovelletaan arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin lukuun ottamatta vuokran muuttamista vuokranantajan vaatimuksesta, on tällöin kysymys muusta kuin tyyppikohtuuttomuuden sovittelusta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vuokrankorotuksen mahdollinen sovittelu on aina yksittäistapauksellista.

Lainmuutoksena toteutettuna vuokran korottaminen olisi, asukasvalinnassa käytettävien tulo rajojen tapaan, sosiaalisen asuntotuotannon piirissä toimivia vuokranantajia sitova. Päätös vuokran korottamisesta olisi hallintotoimi ja päätöksentekijä olisi sidottu korotusta koskevaan lakiin. Myöskään näistä syistä korotuksen sovittelu tyyppikohtuuttomana, siis kaikkia vuokrasopimuksia koskevana, ei vaikuta mahdolliselta. Kohtuuttomuusharkinnan vahva asema yleisessä sopimusoikeudessa perustelee kuitenkin sitä, että keskimäärin kohtuullista (eli ei tyyppikohtuuttomana) vuokrankorotusta voidaan kuitenkin tapauskohtaisten erityispiirteiden vuoksi silti pitää yksittäisissä tapauksissa kohtuuttoman suurena.

AHVL:ssä käytetään kohtuuttomuuden yleisenä arviointikriteerinä myös vuokrasuhteissa noudatettavaa hyvää tapaa. Velvollisuus noudattaa hyvää tapaa koskee myös sosiaalisen asuntotuotannon piiriin kuuluvia vuokrasuhteita. Kun vuokrankorotus asukasvalinnassa käytettyjen tulo rajojen ylittyessä vuokrasuhteen aikana olisi uusi tilanne, on erityisiä perusteita pyrkiä luomaan vuokrankorotusten toteuttamisessa sellaiset kestävät ja vastuulliset toimintatavat, jotka heti muodostavat pohjan hyvälle tavalle.¹⁸ Myös yleisen sopimusoikeuden näkökulmasta julkiselle ja julkisrahoitteiselle toimijalle asettuu korostettu velvollisuus toimia hyvän tavan mukaisesti.

¹⁸ Hyvän tavan mukaisuus tukeutuu osaltaan siihen, että Lahtinen ym. 2024 s. 60 esittämällä tavalla pystytään luomaan malli, joka on riittävän yksinkertainen ja läpinäkyvä asukkaalle kannalta.

Vuokranantajalla on AHVL 61 §:n nojalla oikeus purkaa vuokrasopimus tietyissä häiriötilanteissa (esimerkiksi vuokranmaksun laiminlyönnin takia tai siksi, että huoneisto luovutetaan toisen käytettäväksi taikka jos huoneistoa käytetään muuhun tarkoitukseen tai muulla tavalla kuin vuokrasopimusta tehtäessä on edellytetty). Jos vuokralainen jättäisi maksamatta korotettua vuokraa, tämä laiminlyönti voisi lähtökohtaisesti olla peruste hänen vuokrasopimuksensa purkamiselle. Vuokranantajan mahdollisuuksia vedota tällaisiin purkamisperusteisiin on kuitenkin yleisesti rajoitettu niin, että jos vuokralaisen menettelyllä on vähäinen merkitys, oikeutta vuokrasopimuksen purkamiseen ei ole.

Korkein oikeus on tarkemmin arvioinut vuokrasopimuksen purkamisen edellytyksiä ratkaisussaan KKO 2003:71, jossa oli kysymys vuokranantajan oikeudesta purkaa asuinhuoneiston vuokrasopimus vuokranmaksun laiminlyönnin johdosta. Arviossaan korkein oikeus totesi, että AHVL 61 §:n sanamuodon mukaan vuokranantajan purkamisoikeuden kannalta ratkaisevaa on, voidaanko vuokralaisen laiminlyöntiä pitää merkitykseltään vähäisenä. Vuokralaisen laiminlyöntiin tai muuhun velvollisuuksien vastaiseen menettelyyn johtaneilla seikoilla ei siten lain mukaan ole purkamisperusteen syntymistä arvioitaessa ratkaisevaa vaikutusta. Esimerkiksi maksuvaikeuksia, joihin vuokralainen on joutunut oman tai läheisensä sairastumisen taikka muun erityisen seikan vuoksi pääasiallisesti omatta syyttään, voidaan kuitenkin pitää sellaisena seikkana, joka on aiheellista ottaa huomioon laiminlyönnin vähäisyyttä koskevassa harkinnassa. Tämän puolesta puhuu erityisesti asumisen merkitys perustarpeena ja vuokrasuhteen pysyvyyden tärkeys vuokralaiselle. Toisaalta arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota vuokrasuhteen luonteeseen eli siihen, että kysymys on jatkuvasta sopimussuhteesta, jossa kumpikin osapuoli sitoutuu jatkuviin suorituksiin toisilleen pitkäksi ajaksi. Siksi vuokranmaksun laiminlyöntiin johtaneet syyt voidaan ottaa huomioon vain rajoitetusti. Lähtökohtana tulee olla, että vuokranmaksua koskevien laiminlyöntien on joka tapauksessa täytynyt olla luonteeltaan tilapäisiä, jotta niitä voitaisiin pitää vähäisinä.

Korkein oikeus otti harkinnassaan kantaa myös siihen, että tapauksessa vuokranantajana oli kunnallinen vuokrataloyhtiö. Korkeimman oikeuden mukaan kunnallisella vuokrataloyhtiöllä saattaa yleensä olla enemmän taloudellista kantokykyä ja siten paremmat edellytykset sietää vuokranmaksun laiminlyöntejä kuin esimerkiksi yksittäisen asuinhuoneiston vuokralle antaneella yksityishenkilöllä. Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon, että kunnallisen vuokrataloyhtiön toiminnan tarkoituksena ei tavallisesti ole taloudellisen voiton tavoitteleminen. Yksittäisen vuokralaisen asemaa ei myöskään voida tarkastella erillisenä, vaan samalla on pidettävä silmällä

vuokrataloyhtiön yleisiä toimintaedellytyksiä. Jos kunnallinen vuokrataloyhtiö olisi velvollinen sietämään vuokranmaksun laiminlyöntejä selvästi laajemmin kuin vuokranantajalta yleensä edellytetään, tästä aiheutuvat seuraukset olisivat omiaan kertautumaan ja vaikuttamaan tällaisen yhtiön talouteen tavalla, joka koituisi viime kädessä kaikkien yhtiön vuokralaisten vahingoksi. Korkein oikeus otti nämä seikat huomioon arvioidessaan vuokrasopimuksen purkamisen edellytyksiä ja päätyi kokonaisharkinnassaan siihen, ettei vuokranantajan asema kunnallisena vuokrataloyhtiönä ollut seikka, jonka perusteella vuokralaisen laiminlyöntejä oli pidettävä merkitykseltään vähäisenä.

Harkinnan lopputuloksena oli, että kun vuokralainen oli toistuvasti maksanut vuokriaan olennaisesti viivästyneinä yli vuoden ajan, korkein oikeus katsoi, siitä huolimatta, että laiminlyönnit olivat ainakin osaksi johtuneet maksuvaikeuksista, joihin vuokralainen oli joutunut omatta syyttään, erityisesti laiminlyöntien toistuvuuden ja olennaisuuden vuoksi siihen, ettei vuokranmaksun laiminlyönnin merkitys ollut vähäinen. Vuokranantajalla oli oikeus purkaa vuokrasopimus.

Ennakkoratkaisu KKO 2003:71 osoittaa, että vuokrasuhteen päättäminen vuokranmaksun laiminlyönnin takia johtaa useisiin tarkempiin harkintakysymyksiin. Vaikka vuokralaisen laiminlyönnin syillä ei olekaan ratkaisevaa merkitystä laiminlyönnin kertaluokan (vähäinen vai ei) harkinnassa, voivat vuokralaisen maksuvaikeudet, joihin hän on joutunut jonkin erityisen seikan vuoksi pääasiassa omatta syyttään, saada kuitenkin merkitystä vähäisyyden kokonaisharkinnassa. Omakustannusperiaatteella toimiviin vuokranantajiin ei kohdistu tavanomaista korostetumpaa velvollisuutta sietää vuokranmaksujen laiminlyöntejä. Silti varsinkin laajamittaista vuokraustoimintaa harjoittavien organisaatioiden voidaan edellyttää varautuvan siihen, että vuokrien korotusten yhteydessä ilmenee varsin lukuisiakin yksittäisiä maksuhäiriötilanteita. Sen vuoksi toimenpide 1 tulisi toteuttaa tavalla, jolla pystytään etukäteen mahdollisimman pitkälle välttämään tilanteet, joissa korotettu vuokra uhkasi jäädä maksamatta vuokralaisen ennakoitavissa olevien maksuvaikeuksien vuoksi. Näin menetellen ei myöskään jouduttaisi käyttämään korotetun vuokran maksamisen tehosteena vuokrasuhteen purkamisen uhkaa.

Selvityksen kohteena olevien toimenpiteiden kannalta vuokranmaksun laiminlyönnin aiheuttamia seuraamuksia on arvioitava yhdenmukaisesti riippumatta siitä, koskeeko laiminlyönti alun perin sovittua vai mahdollisesti korotettua vuokraa. Voimassa olevat AHVL:n säännökset eivät siten aseta erityisiä tai uusia juridisia reunaehtoja toimenpiteen 1 toteuttamiselle. Merkittävää kuitenkin on,

että AHVL 65 §:n mukaan sellainen ehto, jonka mukaan vuokranantaja voi purkaa vuokrasopimuksen muulla kuin AHVL:ssä säädettyllä perusteella, on mitätön. Erityisesti sellaisissa tulorajat ylittävissä tilanteissa, joissa vuokralainen kuitenkin jatkaisi korottamattoman vuokran maksamista, voitaisiin sopimuksen purun osalta joutua harkitsemaan, missä vaiheessa korotusten maksamisen laiminlyönti ei enää ole vähäinen.

Kokonaisarvio toimenpiteen 1 juridisista reunaehdoista AHVL:n kannalta

AHVL sisältää yleisiä ja erityisiä säännöksiä vuokran määrän korottamisesta. Vuokran määrästä on sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevia vuokrasopimuksia koskevaa erityissääntelyä AHVL 32 §:ssä. AHVL 32 §:ssä ei ole erikseen säädetty juuri toimenpiteen 1 tarkoittamista korotuksista mutta niitä ei myöskään ole rajattu säännöksen ulkopuolelle. Siten lähtökohta on, että AHVL 32 §:n erityissääntely koskee kaikenlaista vuokran korottamista ja muodostaa näin myös toimenpiteen 1 mukaisten vuokrankorotusten tarvitseman oikeusperustan. Ottaen huomioon AHVL 32 §:n yksipuolisen korotusoikeuden yhteys omakustannusvuokraan, olisi selventävä lainsäädäntötoimi kuitenkin perusteltu. Lisäys voitaisiin tehdä AHVL 32 §:n ohella tai sijasta erityislakeihin kuten esimerkiksi lakiin vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001) 13 §:ään. Korotuksen oikeusperusta voisi olla myös se, että vuokrankorotusmahdollisuus sisällytettäisiin vuokrasopimusten vakioehtoihin. Tämä vaihtoehto näyttäisi edellyttävän sitä, että nykyisin käytettäviä vuokrankorotusta koskevia sopimusehtoja täydennettäisiin tulorajojen ylitystä koskevalla korotusperusteella.

AHVL 6 §:n yleinen säännös edellyttää, että toteutettavat vuokrankorotukset eivät saa olla kohtuuttomia. Vuokrankorottamisen menettelysääntöjen tulee olla vuokrasuhteissa noudatettavan hyvän tavan mukaisia. Lisäksi korotuksia koskevien sopimusehtojen on oltava selkeitä ja ymmärrettäviä. Jos korotusta koskevat sopimusehdot eivät ole selkeitä ja ymmärrettäviä, AHVL 6 §:n 2 momentissa oleva maininta, että vuokran määrän sovitteluun sovelletaan kuluttajansuojalain sijasta AHVL:ää, ei riitä syrjäyttämään kuluttajansuojalain 4 luvun 1 §:n mukaisen, EU-oikeuden edellyttämän kohtuusharkinnan mahdollisuutta.

Kokonaisuutena AHVL:n vuokran korottamiselle asettamia juridisia reunaehtoja voidaan noudattaa AHVL 32 §:n pohjalta tekemällä erityislainsäädäntöön omakustannusvuokrasta poikkeavaa korotusperustetta koskeva lisäys ja sisällyttämällä myös vuokrasopimukseen selkeä ja ymmärrettävä vastaavan sisältöinen sopimusehto sekä varmistamalla, että vuokrankorotuksen menettelysäännöt

ovat vuokrasuhteissa noudatettavan hyvän tavan mukaisia. Näinkään toteutettuna mahdollisuutta siihen, että vuokralainen yksittäistapauksessa vaatii korotuksen tai sen toteuttamistavan sovittelua kohtuuttomana, ei voida estää. Kun vuokrankorotusjärjestelmä on selkeä, perusteiltaan ymmärrettävä ja toteutustavaltaan asianmukainen rajoittuvat tällaiset sovittelutilanteet kuitenkin vain sellaisiin yksittäistapauksiin, joilla ei ole merkitystä toimenpiteen 1 toimivuudelle sille asetetun tavoitteen saavuttamisessa.

Mahdollisuus korottaa vuokraa asukasvalinnassa käytettyjen tulorajojen ylityttyä vuokrasuhteen aikana on niin merkittävä muutos sosiaalisen asuntotuotannon piirissä tehtäviin vuokrasopimuksiin ja vaikuttaa vuokralaisten kannalta keskeiseen perusvelvollisuuteen (vuokran maksaminen), että on edellä kuvatulla tavalla syytä harkita pelkästään sopimusehtoihin turvautumisen sijasta lainsäädäntötoimia. Konkreettisesti olisi kysymys AHVL 32 §:n yksipuolisen vuokrankorotusoikeuden taustana olevaan omakustannusvuokraa koskevaan erityislainsäädäntöön lisättävästä lausumasta siitä, että vuokran määrä (ja sen sisältämä yksipuolinen vuokrankorotus) voi perustua myös siihen, että ruokakunnan bruttotulot ovat pysyvästi nousseet suuremmiksi kuin asukasvalinnassa käytettävät tulorajat. Kysymystä siitä, voitaisiinko tällainen sääntely säätää taannehtivaksi eli koskemaan myös jo voimassa olevia vuokrasopimuksia, käsitellään myöhemmin selvityksessä.

(iii) Toimenpide 2: Vuokrasopimusten solmiminen määräaikaiksi

AHVL:n säännökset on tarkoitettu sääntelemään osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia pysyväisluontoisemmassa ja yleensä pidempiaikaisessa asumisessa kuin hotellimajoituksen tyyppisessä, tilapäisessä asumisessa.¹⁹ Tämä tausta ilmenee esimerkiksi AHVL 4 §:n 1 momentissa siten, että vaikka sen mukaan asuinhuoneiston vuokrasopimus voi olla määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva, niin vuokrasopimusta pidetään toistaiseksi voimassa olevana, jollei muuta ole sovittu. *Siten harkittaessa systemaattista siirtymistä määräaikaisiin vuokrasopimuksiin, määräajasta on aina nimenomaisesti sovittava.*

AHVL 4 §:n 1 momentissa on peräkkäisiä määräaikaista vuokrasopimuksia koskeva erityissäännös, jonka mukaan useammin kuin kahdesti peräkkäin saman vuokralaisen kanssa enintään kolmen kuukauden määräajaksi sovittava vuokrasopimus on määräaikaista koskevasta ehdosta huolimatta

¹⁹ Huoneenvuokralakityöryhmä s. 25.

toistaiseksi voimassa oleva. *Toimenpiteen 2 toteuttamisen juridinen reunaehto on siten, että määräaikaisen huoneenvuokrasopimuksen määräajan on oltava pitempi kuin kolme kuukautta.*

AHVL 4 §:n 1 momentin säännös saa kuitenkin myös periaatteellista merkitystä toimenpiteen 2 kannalta. Säännöksen tarkoituksena on estää peräkkäisten lyhytaikaisten määräaikaisten vuokrasopimusten käyttäminen vuokrankorotustarkoituksessa.²⁰ Vaikka toimenpide 2 koskisi yleisesti kaikkia vuokrasopimuksia, johtaisi se sosiaalisen vuokra-asumisen keskimääräisestä kestosta käytettävissä olevan tiedon perusteella siihen, että suuri osa vuokralaisista joutuisi tekemään useita peräkkäisiä vuokrasopimuksia. Tällaisten ketjuuntuvien sopimusten tarkoitus on jättää uusimatta tulorajat ylittävien ruokakuntien vuokrasopimukset ja näin mahdollistaa huoneistojen parempi kohdentuminen niitä tarvitseville. Voidaan silti kysyä, onko tällainen ketjuuntuviin määräaikaisiin vuokrasopimuksiin johtava keino oikeasuhtainen, koska määräaikaisuuden vaikutukset näyttäisivät kohdistuvan myös suureen määrään sellaisia tulorajojen puitteissa säilyviä ruokakuntia, joiden asunnon tarve on valittua määräaika (kuten esimerkiksi kahta vuotta) olennaisesti pitempi. Esimerkiksi lapsiperheiden osalta jo vuokrasopimuksen määräaikaisuus ylipäänsä saattaa tehdä epävarmemmaksi normaaliin elämään kuuluvien päätösten kuten päiväkodin ja koulun valintaan liittyvää päätöksentekoa.

Vuokralaisten välisen yhdenvertaisen kohtelun kannalta olisi perusteltua, että määräaikaisuus koskisi myös jo voimassa olevia, käytännössä toistaiseksi voimassa oleviksi solmittuja, vuokrasuhteita. Nykyiset toistaiseksi voimassa olevat vuokrasopimukset voitaisiin saada päätymään vuokranantajan ja vuokralaisen välisellä sopimuksella. *Selvityksen kohteena olevissa tilanteissa vuokrasopimuksen osapuolten voimaepätasapaino näyttäisi tavanomaista korostuneemmalta. Vuokranantaja on sosiaalista asunnonvuokraustoimintaa harjoittava organisaatio, jolla on toiminnasta kokemusta ja käytössään oikeudellista osaamista tai resursseja sen hankkimiseen. Vuokralaisena puolestaan on tarveharkinnan pohjalta valittu asukas. Tulorajojen 1.1.2025 alkaen tapahtunut käyttöönotto asukasvalinnassa entisestään korostaa taloudellisten resurssien epätasapainoa. Näistä syistä toimenpiteen 2 eli määräaikaisuuden ulottaminen jo voimassa oleviin vuokrasopimuksiin sopimalla siitä vuokralaisten kanssa, käytännössä heikentämällä nykyisten vuokrasuhteiden ehtoja, ei näyttäisi olevan vuokrasuhteissa noudatettavan hyvän tavan mukaista tai kohtuullistakaan. Määräaikaisuuden taannehtivuus olisi siten toteutettavissa vain taannehtivin lainsäädäntötoimin.*

²⁰ HE 87/1992 vp, s. 1.

Kokonaisarvio toimenpiteen 2 juridisista reunaehdoista AHVL:n kannalta

Määräaikaiset huoneenvuokrasopimukset tulee tehdä kirjallisesti. Määräajan tulisi olla yhtenäinen kaikille vuokralaisille tai ainakin kaikilla vertailukelpoiseen ryhmään kuuluvilla (esimerkiksi yksinasuvat, pariskunnat ilman lapsia ja lapsiperheet). Määräajan tulee olla pitempi kuin kolme kuukautta, jotta vältetään AHVL 4 §:ssä säädetyn niin sanotun ketjuuntumiskiellon soveltuminen (eli etteivät vuokrasuhteet muodostu kahden peräkkäisen määräaikaisen sopimuksen jälkeen vuokrasuhteen edelleen jatkuessa toistaiseksi voimassa oleviksi). Vuokralaisia valittaessa ei pystytä luotettavasti tunnistamaan niitä ruokakuntia, joiden tulot tulevaisuudessa ylittävät valinnassa käytetyt tulorajat. Määräaikaisten sopimusten tehokkuus keinona asetetun vuokra-asuntojen oikeudenmukaisemman kohdistumisen saavuttamiseksi edellyttää, että kaikkien uusien vuokralaisten kanssa tehtäisiin määräaikaiset sopimukset. Samalla kuitenkin määräaikaisuuden vaikutukset kohdistuisivat sellaisiin ruokakuntiin, joiden tulot pitkähkönkään aikaa pysyvät valinnassa käytettyjen tulorajojen puitteissa. Tämä voi muodostua ongelmaksi toimenpiteen 2 oikeasuhtaisuuden kannalta. Lisäksi AHVL:n sisältämät mahdollisuudet puuttua irtisanomalla tai purkamisella nykyisiin toistaiseksi voimassa oleviksi tehtyihin vuokrasopimuksiin sillä perusteella, että myös niissä voitaisiin käyttää tulorajoja vuokran korottamiseen, ovat hyvin rajalliset. Taannehtiva puuttuminen jo voimassa oleviin huoneenvuokrasopimuksiin olisi mahdollinen lainsäädäntötoimen yhteydessä, mutta edellyttää omaisuudensuojaa loukkaavana toimenpiteenä perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymistä. Näitä edellytyksiä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin myöhemmin tässä selvityksessä.

2.2 Arviointi toimenpiteiden toteuttamisesta delegoidun julkisen vallan käyttönä

Säädösvalmistelussa yksi keskeisistä oikeudellisista lähtökohdista on kysymys asianmukaisesta säädöstasosta. Käsillä olevassa asiakokonaisuudessa on siten syytä analysoida, olisiko mahdollisuudesta antaa henkilön hyvätuloisuudelle merkitystä valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokra-asukkaiden vuokrien korottamisessa ja vuokrasopimusten määräaikaisuudessa säädettävä lailla vai voisiko asetuksen taso olla riittävä.

Asiaa koskee Suomen perustuslain (731/1999, jäljempänä myös ”perustuslaki”, PL) 80 §, jonka 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön

oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksessä edellytetään, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla.²¹ Asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. PL 80.1 §:n ilmauksella ”muuten lain alaan kuuluvista asioista” viitataan muun muassa perusoikeussäännöksiin, mutta viittaus kattaa kaikki muutkin asiat, joista perustuslain jonkin säännöksen mukaan on säädettävä lailla.²²

PL 80 §:n ohella lailla säätämisen yleinen vaatimus on johdettavissa perusoikeussäännösten nimenomaisista sääntelyvarauksista ja perustuslain muista lakiviittauksista. Lisäksi on otettava huomioon se, että perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin.²³ Säädöstasoon vaikuttavaa merkitystä on myös oikeusvaltioperiaatetta ja hallinnon lainalaisuuden periaatetta ilmaisevalla PL 2.3 §:llä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Vaatimus lailla säätämisestä sisältää kiellon delegoida perusoikeuksien rajoittamista ja perusoikeuden käyttöä koskevaa sääntelytoimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista täytyy olla ainakin perussäännökset lain tasolla. Lakiin voidaan kylläkin ottaa asetuksenantovaltuus, jonka nojalla asetuksella voidaan antaa asiasta tarkempia säännöksiä. Asetuksen antaminen edellyttää siten, että tarvittavat perussäännökset ovat laissa ja että laissa on asianmukainen valtuutussäännös. Lakeihin voidaan ottaa asetuksenantovaltuuksia ylipäättään vain, jos asioihin liittyy sääntelyä, joka perustuslain mukaan voidaan antaa asetuksen tasolla.

Lain ala määrittää ja rajoittaa asetuksen alaa eli sitä, mistä asioista voidaan säätää asetuksella. Perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista voidaan asetuksella antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä. Asetuksella ei voida poiketa lain säännöksistä tai antaa ”täydentäviä” säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista.²⁴ Asetuksella voidaan antaa säännöksiä myös muista asioista, jos asetuksenannolle on perustuslaissa tai muussa laissa säädetty valtuutus. Tämän

²¹ Ks. esim. PeVL 26/2013 vp, s. 3–4.

²² HE 1/1998 vp, s. 131–132. Ks. esim. PeVL 41/2014 vp.

²³ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

²⁴ Ks. esim. PeVL 46/2002 vp, s. 8, PeVL 20/2004 vp, PeVL 39/2005 vp, s. 3–4.

selvityksen kohteena olevat asiakysymykset eivät kuulu perustuslaissa olevien ”suorien” asetuksenantovaltuussäännösten piiriin (ks. PL 68.3, 93.2, 95.1 ja 119.2 §).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään ottanut usein kantaa lainsäädäntövallan siirtämiseen ja asetuksenantovaltuuksia tarkoittavien valtuussäännösten muotoiluun. Yleensä on ollut kysymys valtuutussäännöksen liiallisesta väljyydestä eli siitä, ettei se ole ollut riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen²⁵, tai siitä, että laista puuttuvat ne perussäännökset, joista säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Valiokunta on myös valvonut sitä, että asetuksenantajalle ei anneta valtuuksia poiketa rajoituksetta lain säännöksistä.²⁶ PL 80.1 §:n mukaisista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on ollut kyse esimerkiksi säädettäessä oikeudesta tietyn suuruiseen korvaukseen tai tukeen ja tuen myöntämisen edellytyksistä. Asetuksella on voitu esimerkiksi antaa tarkemmat säännökset tuen myöntämisen edellytyksistä, tuen määrästä sekä määräytymisperusteesta.

Lausunnossaan hallituksen esityksestä valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi (HE 47/2006 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetun lain valtuussäännöksissä oli sellaisia asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta, joita valiokunnan käytännössä oli tällaisen valtuussääntelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä. Lisäksi valtuuksiin sisältyi asetuksella annettavan sääntelyn soveltamista rajaava säännös, jonka mukaan valintaperusteista poikkeaminen ei saanut olennaisesti haitata lain mukaisesti etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia. Valtuudet eivät vaikuttaneet lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. Asukasvalinnassa noudatettavien pää- ja poikkeussääntöjen perusteet oli valiokunnan mielestä kuitenkin asianmukaisempaa sisällyttää ehdotettua selvemmin itse lakiin siten, että asetuksenantovaltuudet oli mahdollista muotoilla tavanomaiseen tapaan tarkoittamaan lakia tarkempien eikä niistä poikkeavien säännösten antamista. Lakiehdotusten tällaista selventämistä puolsi sekin, että sääntely kohdistui myös perustuslain 121 §:n itsehallintosäännöksiin suojattuihin kuntiin.²⁷

²⁵ Ks. esim. PeVL 7/2005 vp, s. 10, PeVL 10/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2014 vp, s. 3.

²⁶ Ks. esim. PeVL 21/2014 vp.

²⁷ PeVL 14/2006 vp. Ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 4.

Perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, että PL 80.1 § rajoittaa suoraan valtuussäännösten tulkintaa ja valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä.²⁸ Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä asioista, joista tulee säätää lain tasolla. Asetuksenannossa on aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi PL 80.1 §:ssä säädetty vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa.

Säädöstasoon ja lainsäädäntövallan siirtoon vaikuttavat myös lakitekniset kysymykset. Joissakin tapauksissa yksityiskohtaisten säännösten ottaminen lakiin voi olla perusteltua, vaikkakin asiasta voitaisiin säätää asetuksella. Näin voi olla, jos lakitasolla kyetään luomaan selkeä ja looginen sääntelykokonaisuus ilman että lakiteksti sen vuoksi paisuu. Säänneltävä asia saattaa olla sellainen, että siitä voidaan säätää lyhyellä lailla ilman asetuksentasoista tarkempaa sääntelyä. Kuitenkin hyvin yksityiskohtaisten, teknisluontoisten taikka oikeuksien ja velvollisuuksien pelkkää täsmentämistä tarkoittavien säännösten ottamista lakiin tulee välttää. Hyvin yksityiskohtaiset tai teknisluontoiset säännökset on tarkoituksenmukaistakin antaa asetuksen tasolla, varsinkin jos ne ovat alttiita jatkuville muutoksille. Laintasosta sääntelyä ei tule kirjoittaa liian yksityiskohtaiseksi eikä asetustasosta sääntelyä tule ”varmuuden vuoksi” nostaa lakitasolle.²⁹

Vallitsevassa oikeustilassa asukasvalinnan enimmäistulorajoista uusien asukkaiden valinnassa ja asunnon vaihtotilanteissa valtion tukemiin vuokra-asuntoihin säädetään asetuksella (valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin, 166/2008, ja sen muutos 172/2024). Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin asukasvalintaperusteista ja etusijajärjestykseen asettamisesta (aravarajoituslaki 4 b § 4 momentti ja pitkä korkotukilaki 11 b § 4 momentti). Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin asukasvalintaperusteista poikkeamisesta (aravarajoituslaki 4 c § 1 momentti ja pitkä korkotukilaki 11 c § 1 momentti). Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalintaa koskeva sääntelytaso on päivitetty vuonna 2006, jolloin asukasvalinnan perusteita koskevat säännökset nostettiin asetuksesta lain tasolle. Jo edellä viitatuksi hallituksen esitys käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa, minkä jälkeen asukasvalintaperusteiden ja niistä poikkeamisen sääntelyä ja säädöstasoa sekä asetuksenantovaltuuksia täsmennettiin eduskuntakäsittelyssä. Päivityksen aikaan osassa kunnista oli käytössä enimmäistulorajat, ja niitä koskeva sääntely pysyi asetuksen tasolla.³⁰

²⁸ Ks. esim. PeVL 25/2005 vp, PeVL 10/2014 vp, s. 3.

²⁹ Ks. esim. PeVL 4/2004 vp, s. 3.

³⁰ Ks. HE 47/2006 vp, PeVL 14/2006 vp, YmVM 4/2006 vp.

Nyt arvioitavana olevien toimenpiteiden 1 ja 2 toteuttaminen muodostaa asiakokonaisuuden, jota voi luonnehtia perusoikeusheräksi. Asukasvalinnalla on yksilön kannalta suuri merkitys ja asukasvalinnan kriteerejä on pidettävä lain alaan kuuluvina. Kuitenkin se, missä määrin asukasvalinnan kriteereistä, kuten tulojen vaikutuksesta, voidaan säätää tarkemmin asetuksentasolla pitää sisällään tulkinnanvaraa. Asetuksella säätäminen edellyttäisi joka tapauksessa asianmukaista valtuutussäännöstä laissa. Lisäksi on syytä ottaa huomioon jäljempänä tässä selvityksellä esille tulevat seikat siitä, että toimenpidekokonaisuus voi pitää sisällään perusoikeuksien rajoituksia, jotka edellyttävät lain tasoista sääntelyä. Esimerkiksi toimenpiteen 1 eli korotetun vuokran periminen tulorajat ylittäviltä vuokralaisilta ulottaminen jo voimassa oleviin vuokrasopimukseen tarkoittaisi sääntelyn taannehtivuutta ja olisi siksi ylipäänsä mahdollista vain lain tasoisella sääntelyllä. On kuitenkin syytä ottaa huomioon, että taannehtivuuteen liittyy perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamia ongelmakohtia etenkin omaisuudensuojan näkökulmasta, mihin palataan vielä myöhemmin. Jäljempänä nousevat esille myös henkilötietojen suojaan sekä ylipääntään tietosuojaan EU-oikeudellisenakin kysymyksenä kytkeytyvät lakisääteisyysvaatimukset.

Huomioon on otettava myös se, että asiakokonaisuudella voi olla merkitystä myös muiden perustuslainsäännösten kuin perusoikeuksien kannalta. Asukasvalinta on julkinen hallintotehtävä, jota hoidetaan vuokratyöyhteisöissä virkavastuulla.³¹ Asukasvalinnan kriteerien ja vuokrasopimusten ehtojen säädösperusteisella muuttamisella voi olla merkitystä esimerkiksi PL 121 §:n mukaisen kuntien itsehallinnon kannalta. *Ylipäänsä voidaan jo tässä esitettyjen näkökohtien perusteella arvioida, että selvityksen kohteena olevat toimenpiteet sisältävät sellaista normiainesta, joka perustuslain 80 § huomioon ottaen näyttäisi kuuluvan lain tasolle ja edellyttävän siten lailla säätämistä.*

³¹ Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 29.4.2016, dnro 1930/2/13, jonka mukaan valtion tukemia vuokra-asuntoja rakentavat ja ylläpitävät kuntien omistamat vuokratyöyhtiöt ja yleishyödyllisiksi nimetyt yhteisöt hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää tarjotessaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yleisesti haettaviksi ja tehdessään niihin asukasvalintoja. Ks. myös ympäristöministeriön muistio VN/24516/2023, 28.3.2024, valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, s. 4.

3 Asuminen perus- ja ihmisoikeutena

3.1 Oikeus asuntoon perusoikeutena

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan ”[j]ulkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä”. Säännöksen esitöissä ja tulkintakäytännössä on korostettu, että säännöksellä ei turvata oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena.³²

Säännöksen viittaus asumisen omatoimiseen järjestämiseen heijastaa ajatusta siitä, että sosiaaliset perusoikeudet eivät voi olla yksinomaan julkisen vallan vastuulla, vaan niiden tulee pääosin toteutua yksilöiden omatoimisuuden kautta.³³ Myös oikeuden asuntoon toteuttamisessa vastuu on pääosin yksilöillä itsellään. Oikeuden asuntoon pitäisi siten lähtökohtaisesti toteutua yksilöiden omalla aktiivisuudella ja omatoimisuudella.

Perustuslain 19.4 § sisältää oikeutta asuntoon koskevan julkisen vallan edistämismääräyksen. Tämä julkisen vallan toimintavelvoite on säännöksessä muotoiltu yleisesti ja varsin avoimesti. PL 19.4 §:ssä ei ole asetettu esimerkiksi nimenomaisia laatuvaatimuksia asumisen tasolle. Säännöksen esitöissä on kuitenkin todettu, että edistettäessä oikeutta asuntoon on kiinnitettävä erityistä huomiota asumisen terveellisyyteen.³⁴ PL 19.4 §:ssä asetettua julkisen vallan toimintavelvoitetta ei ole myöskään kohdennettu suoraan esimerkiksi lainsäätäjään. Säännös ei edellytä oikeudesta asuntoon säädettäväksi tarkemmin alemmalla säädöstasollakaan.³⁵

Perustuslain 19.4 §:n säännöksen perustuslaillista velvoittavuutta onkin pidetty siinä mielessä heikkona, että sen pohjalta voidaan kyllä edellyttää asumista tukevien järjestelmien olemassaoloa, mutta tällaisten tukijärjestelmien tarkempiin linjauksiin, kuten tukien saamisedellytyksiin, nähden lainsäätäjällä on suhteellisen laaja harkintavaltia.³⁶

³² HE 309/1993 vp, s. 72. Ks. PeVL 17/2014 vp.

³³ HE 309/1993 vp, s. 72. Ks. PeVL 14/2023 vp, kappale 3.

³⁴ HE 309/1993 vp, s. 72. Kuitenkin laillisuusvalvontakäytännössä on kiinnitetty huomiota asumisen laatuvaatimuksiin. Apulaisoikeusasiamiehen vuonna 2001 ratkaisemassa tapauksesta (20.4.2001, dnro 296/4/99) kunta oli osoittanut kantelijalle ja tämän aviopuolisolle asunnoksi työmaakoppina olleen taukotuvan, jossa ei ollut lämmintä vettä, peseytymismahdollisuuksia tai WC:tä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei majoitus taukotuvassa täyttänyt niitä laatuvaatimuksia, joita asumiselta tulee edellyttää, sosiaalihuoltolain 15 §:n mukaista kiireellistä majoitusta mahdollisesti lukuun ottamatta.

³⁵ Ks. Tuori 2011, s. 750–752; Tuori – Kotkas 2023, 3.8 Oikeus asuntoon.

³⁶ Ks. Arajärvi 2002, s. 217.

Julkisen vallan asumista koskevia toimenpiteitä sääntelee yleislakina laki asunto-olojen kehittämisestä (919/1985). Julkinen valta edistää jokaisen oikeutta asuntoon myös muun muassa sosiaalista asuntotuotantoa tukemalla ja korvaamalla suoraan asumisesta aiheutuvia kustannuksia. Asumiskustannusten tasaamiseen tähdätään yleisestä asumistuesta annetulla lailla (938/2014), eläkkeensaajan asumistuesta annetulla lailla (571/2007) sekä opintotukilain (65/1994) mukaisella asumislisällä. Asumista on tuettu myös valtion asuntorahastosta myönnettävillä asuntolainoilla (ks. aravalaki, 1189/1993).³⁷ Lisäksi asumiskustannusten tasaamiseen on pyritty verotuksellisin keinoin, kuten ensiasunnon korkovähennysoikeudella. Tärkeimmät asuntojen hallintamuotoja ja niitä koskevaa suojaa sääntelevät lait ovat laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995), asunto-osakeyhtiölaki (1599/2009) ja laki asumisoikeusasunnoista (393/2021).

Oikeutta asuntoon ei ole turvattu subjektiivisena oikeutena myöskään tavallisessa lainsäädännössä. Poikkeuksen tähän muodostaa joillekin erityisryhmille (kuten lastensuojelun tarpeessa oleville nuorille, vaikeavammaisille ja eräissä tapauksissa myös mielenterveyspotilaille) tai erityistilanteissa (muun muassa hyvinvointialueen velvollisuus järjestää tilapäistä asumista sosiaalihuoltolain (1301/2014) 21 §:n (790/2022) nojalla) laissa turvattu oikeus asumiseen. Käsillä oleva selvitys ei kohdistu näihin erityistilanteisiin, ja ne jäävät siksi tässä yhteydessä tarkemmin käsittelemättä.

*Pohdittaessa PL 19.4 §:n oikeusvaikutuksia on kaikkiaan keskeistä ottaa huomioon se, että tämä asumista koskeva perusoikeussäännös ei synnytä subjektiivisia oikeuksia ja että sen julkiselle vallalle asettama toimeksianto edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä on muotoiltu väljästi. Näin ollen säännöksen keskeiseksi oikeusvaikutukseksi muodostuu sen tulkintavaikutus. Säännöksellä voi olla merkitystä tulkittaessa muita perusoikeussäännöksiä ja arvioitaessa perusoikeusrajoitusten sallittavuutta.*³⁸

³⁷ Nykyisin tuotantotukena on käytössä pitkä ja lyhyt korkotuki. Korkotuki maksetaan valtion asuntorahastosta. Valtion asuntorahasto lakkautetaan ja sulautetaan valtion talousarvioon vuoden 2026 alusta. Ks. laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001) ja laki vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta (574/2016) sekä laki Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamisesta (1017/2024). Ks. myös HE 136/2024 vp, s. 4.

³⁸ Tuori 2011; Tuori – Kotkas 2023.

3.2 Asumista koskevan perusoikeuden suhde muihin perusoikeuksiin ja oikeusvaikutukset

3.2.1 Oikeus asuntoon osana perusoikeuksien kokonaisuutta

Perustuslain 19.4 §:ssä turvattu oikeus asuntoon on tärkeää nähdä yhteydessä muihin perusoikeussäännöksiin ja sitä on ylipäänsä syytä tarkastella osana perusoikeuksien muodostamaa kokonaisuutta. PL 19.4 § on ensinnäkin tärkeä muiden PL 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten perusoikeuksien kannalta (1–3 momentti). Tässä yhteydessä on erikseen syytä nostaa esille PL 19.3 §:n säännös siitä, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksessä korostetaan perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä, ja julkisen vallan tehtävä onkin lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukeva. Lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Se sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Oikeudella yksilölliseen kasvuun puolestaan korostetaan lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista.³⁹ Tämä julkisen vallan velvollisuus ei kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin tukijärjestelmiin. Perustuslain mukaisia eivät kuitenkaan olisi esimerkiksi olennaista heikennystä perheiden aineelliseen tukemiseen tarkoittavat lainsäädäntömuutokset.⁴⁰ PL 19.3 §:n säännöstä lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisen tukemisesta on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin (TSS) perusoikeuksiin, kuten PL 19.4 §:ään.

Lisäksi PL 19.4 §:llä on keskeisiä yhteyksiä PL 7 §:n mukaiseen oikeuteen elämään.

Perustusosoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta korosti kunnollisen asunnon erityismerkitystä perustavanlaatuisena elämän ja toimeentulon kysymyksenä.⁴¹ Samassa yhteydessä sosiaali- ja terveystoimiokunta puolestaan korosti oikeuden asuntoon yhteyttä julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä.⁴²

³⁹ HE 309/1993 vp, s. 71–72. Ks. PeVM 7/2006 vp, s. 2, PeVL 42/2006 vp, s. 6, PeVL 58/2006 vp, s. 2–3, PeVL 36/2014 vp, s. 3–4.

⁴⁰ PeVL 25/2012 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp, s. 2.

⁴¹ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

⁴² StVL 5/1994 vp.

Perusoikeus asuntoon on kytköksissä useisiin muihinkin perusoikeuksiin. Sillä on olennaisia kiinnekohtia PL 10 §:ään yksityiselämän suojasta, johon kuuluu myös kotirauhan suoja. Oikeus asuntoon on tunnistettu myös PL 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan lähioikeudeksi.⁴³ PL 19.4 §:llä on lisäksi yhtymäkohtia PL 9 §:ään liikkumisvapaudesta ja vapaudesta valita asuinpaikka sekä PL 18 §:n mukaiseen oikeuteen työhön. Oikeus asuntoon liittyy osaltaan myös PL 20.2 §:ään oikeudesta terveelliseen ympäristöön. Se on saanut merkitystä myös PL 16.2 §:n mukaisen oikeuden saada muuta kuin perusopetusta varattomuuden estämättä kannalta.⁴⁴ Lisäksi PL 19.4 §:ää tulkittaessa on otettava huomioon PL 1.2 § ihmisarvon loukkaamattomuudesta.

Ylipäänsä perusoikeussäännösten muodostamasta kokonaisuudesta on mahdollista saada tulkinnallista apua PL 19.4 §:lle. Esimerkiksi vain sellaista asuntoa, joka samalla mahdollistaa perustuslailla suojatun yksityiselämän ja kotirauhan, voidaan pitää perusoikeuden täysimääräisen toteutumisen kannalta hyväksyttävänä.⁴⁵ Lisäksi on ajateltavissa, että PL 19.1 §:n takaama ihmisarvoisen elämän vaatima välttämätön huolenpito edellyttää myös asumista turvaavia toimenpiteitä, jolloin asuntoa vailla olevalla olisi näihin toimenpiteisiin subjektiivinen oikeus suoraan perustuslain nojalla.⁴⁶ Tulkintakäytännössä perusoikeus asuntoon on saanut merkitystä erityisesti PL 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan kannalta. Tavoite edistää PL 19.4 §:ssä tarkoitettua oikeuden toteutumista on tulkintakäytännössä voinut tällä tavoin muodostaa hyväksyttävän perusteen perusoikeusrajoitukselle.⁴⁷

PL 19.4 § on saanut tulkintakäytännössä merkitystä esimerkiksi arvioitaessa ehdotusta uudeksi laiksi asumisoikeusasunnoista ja laiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta, jolla muutettiin asumisoikeusasuntojen asukasvalintaa ja hakujärjestelmää.⁴⁸ Perustuslakivaliokunta totesi tässä yhteydessä seuraavaa:

Lakiehdotuksen 90 §:n säännös, joka mahdollistaa asumisoikeuden muuttamisen vuokraoikeudeksi, puuttuu asumisoikeussopimuksen keskeiseen sisältöön.

Asumisoikeuden haltijan kannalta sääntely heikentää periaatteessa hyvin olennaisesti hänen asemaansa siitä, millaiseksi se on muodostunut alkuperäisen

⁴³ Ks. Länsineva 2011, s. 557.

⁴⁴ Ks. PeVL 54/2024 vp, kappale 5.

⁴⁵ HE 309/1993 vp, s. 72.

⁴⁶ Tuori 2011; Tuori – Kotkas 2023.

⁴⁷ Ks. PeVL 17/1997 vp, s. 2.

⁴⁸ Ks. HE 189/2020 vp, s. 69–70.

asumisoikeusasunnoista annetun lain ja asumisoikeussopimuksen mukaan. Sinänsä ehdotuksessa on otettu huomioon asumisoikeuden haltijan taloudellisia intressejä säätämällä hänen oikeudestaan saada hallintaoikeuden päätyttyä palautus suoritetusta asumisoikeusmaksusta tarkistuksineen. Palautus kattaa 56 §:n mukaan myös asumisoikeuden haltijoiden huoneistoon tekemien tai rahoittamien kohtuullisten parannusten arvon luovutushetkellä. Asumisoikeuden haltijan oikeutta asumisturvaan puolestaan toteuttaa vaatimus, jonka mukaan asumisoikeusyhteisön on tarjottava asumisoikeuden haltijalle asumisoikeus- tai vuokra-asunto paikkakunnalla. Tätä voidaan 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 heikkenee merkittävästi. Asumisoikeuden tuottama pysyvä asumisturva on mahdollisesti ollut tärkein peruste sille, että henkilö on aikanaan hankkinut asumisoikeusasunnon asumismuodokseen.⁴⁹

Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta omaisuudensuojaan puuttumisen näkökulmasta on erityistä merkitystä annettava sille, että asumisoikeuden haltijan kannalta asumisturvan pysyvyys on ollut keskeinen peruste asumisoikeussopimuksen solmimiseen. Kysymys on perustavanlaatuisesta sopimusehdosta. Lisäksi erityistä painoarvoa on annettava sille, että asumisoikeus on lainsäädännöllä luotu erityisjärjestely, jolloin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu.⁵⁰

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. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 89 ja 90 § tuli

⁴⁹ PeVL 5/2021 vp, kappale 10.

⁵⁰ PeVL 5/2021 vp, kappale 11.

poistaa ehdotuksesta. Tällainen muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁵¹

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota PL 19.4 §:ään myös arvioidessaan lakiehdotuksia opintotukilain ja yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta, joilla siirrettiin opintotuen piirissä olevat muut kuin lasta huoltavat opiskelijat yleisestä asumistuesta 1.8.2025 käyttöön otettavaan opintotuen asumislisän piiriin. Valiokunta totesi seuraavaa:

Asumisen tuella on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta. [–] Yleisesti ottaen asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettun perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 14/2014 vp, PeVL 10/2011 vp). Nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä merkitykselliseksi muodostuu sääntelyn suhde perustuslain 16 §:n 2 momenttiin. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 17/2014 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Hallituksen esityksen (s. 28) mukaan myös nyt käsillä olevalla muutoksella voi olla tällaisia vaikutuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 16 §:n 2 momentin ja 19 §:n 4 momentin kannalta.⁵²

PL 19.4 § on toisaalta saattanut vahvistaa PL 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan perustuvaa arviota jonkin ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesta ongelmallisuudesta.

Perustuslakivaliokunta esitti tällaisen arvion lausunnossaan asumisoikeusasunnoista annetun lain muutosehdotusta, joka olisi voinut johtaa siihen, että asumisoikeuden haltija ei saa takaisin suorittamaansa asumisoikeusmaksua talon omistajan lunastussuorituksena. Valiokunnan mielestä tämä voi yksittäistapauksessa heikentää yksityisen henkilön varallisuusasemaa kohtuuttomasti, mikä on ongelmallista myös PL 19.4 §:ssä julkiselle vallalle säädetyin edistämismaksuvelvollisuuden kannalta. Näin ollen mahdollisuus menettää suoritettu asumisoikeusmaksu merkitsi perustuslakivaliokunnan mielestä vakavaa puuttumista luonnollisen henkilön varallisuusasemaan ja olisi heikentänyt henkilön edellytyksiä asumisen omatoimiseen järjestämiseen.⁵³

⁵¹ PeVL 5/2021 vp, kappale 13.

⁵² PeVL 54/2024 vp, kappale 5, 10, 11.

⁵³ PeVL 45/2002 vp.

Asumiseen liittyvillä oikeuksilla on yhteys myös perustuslain 9.1 §:ään, jonka mukaan Suomen kansalaisilla ja maassa laillisesti oleskelevilla ulkomaalaisilla on vapaus valita asuinpaikkansa. Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että kyseinen vapaus ”korostaa perinteisten vapausoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien välisiä yhteyksiä. Oikeus valita asuinpaikkansa saattaa nimittäin edellyttää julkiselta vallalta myös positiivisia toimenpiteitä, joiden kautta valinta tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi.”⁵⁴

Samassa yhteydessä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että liikkumisvapauden perusoikeutta tulee tulkita linjassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artikla sisältää vapauden valita asuinpaikkansa (1 kohta), jota voidaan rajoittaa vain silloin, kun rajoitukset ovat ”lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi” (3 kohta). Oikeutta valita asuinpaikkansa ei voida siten rajoittaa esimerkiksi työttömyyden vähentämiseen liittyvillä perusteilla. Perustuslain 18 §:n mukainen oikeus työhön voi jäädä toteutumatta, jos asunnottomuus on esteenä työssäkäynnille. PL 19.4 §:ssä turvattu oikeus asuntoon on siten merkityksellinen muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta myös tosiasiallisesti.⁵⁵

3.2.2 Tulkintavaikutus tavalliseen lainsäädäntöön: Esimerkkinä asumistuen muutosten arviointi perustuslakivaliokunnassa

PL 19.4 §:n tulkinnallinen vaikutus voi ulottua myös tavalliseen lainsäädäntöön. Tällaista tulkinnallista vaikutusta perusoikeudella asuntoon voi olla myös sääntelyyn, joka koskee yksityisten välisiä asumista koskevia suhteita, esimerkiksi huoneenvuokralainsäädäntöön. Kun jokaisen oikeus asuntoon turvaa välttämättömyyshyödykettä, on perusteltua, että sanottu oikeus ulottaa vaikutuksensa laajemmalle kuin vain julkisen vallan toimintaan. Kysymys on tällöin sen kaltaisesta perusoikeuksien horisontaalivaikutuksesta, jota perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä perusteltiin perusoikeuksien asemalla yhteiskunnan perusarvojen ilmentymänä.⁵⁶

⁵⁴ HE 309/1993 vp, s. 51.

⁵⁵ Kotkas ym. 2023, s. 75.

⁵⁶ HE 309/1993 vp, s. 29.

Perustuslain 19.4 § oikeudesta asuntoon on saanut merkitystä esimerkiksi asumistukea sääntelevän lainsäädännön tulkinnassa. Asumistukijärjestelmällä on katsottu olevan tärkeä merkitys perustuslain 19.4 §:n toteutumisen kannalta. Nykyistä asumistukilakia (laki yleisestä asumistuesta, 938/2014) säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi, että asumistuella on yhteys paitsi perustuslain 19.1 §:n mukaiseen viimesijaiseen toimeentuloon ja 19.2 §:ssä tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan myös perustuslain 19.4 §:n turvaamaan oikeuteen asuntoon.⁵⁷

Asumistukilakia koskeva valtiosääntöinen arviointi muodostaa tämän selvityksen kannalta huomionarvoisen tarkastelukohteen myös siksi, että tulorajojen käyttöönotolla myös asumisaikana voidaan nähdä samankaltaisuutta tilanteeseen, jossa asumistukea koskevaa lainsäädäntöä muutetaan niin, että joidenkin tuen saajien asema heikkenee. Vuoden 2015 alusta voimaan tullut uusi asumistukilaki heikensi joidenkin tuensaajien asemaa.

Asumistukilakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta piti PL 19 §:n 1, 2 ja 4 momentin kannalta merkityksellisenä sitä, että ”asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Tuenhakijoiden voi myös olla vaikeaa ennakoida, millaisia vaikutuksia tukiperusteiden muutoksilla heidän kohdallaan tulee olemaan.”⁵⁸ Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että uudistuksen seurauksena asumistuen määrä laski osalla asumistuen saajista. Muun muassa PL 19.4 §:ään viitaten valiokunta kehotti ympäristövaliokuntaa selvittämään, oliko muutosten voimaantuloa mahdollista porrastaa siirtymäsäännösten avulla siten, että ne ruokakunnat, joita merkittävät tuen alentumiset koskivat, eivät olisi joutuneet kohtuuttomiin tilanteisiin ja että niille olisi jäänyt enemmän aikaa sopeutua lainmuutokseen.⁵⁹ Tämän seurauksena lain 55 §:ään otettiin siirtymäsäännös, jonka mukaan asumistuen määrää ei alennettaisi ensimmäisen vuositarkastuksen yhteydessä, jos tuen määrä alenisi uudistuksen seurauksena 100 euroa kuukaudessa tai enemmän.⁶⁰ Perustuslakivaliokunta on myöhemmässä lausuntokäytännössään toistanut asumistukilain uudistuksen yhteydessä näitä perustuslain 19.4 §:stä esittämiään näkemyksiä.⁶¹

⁵⁷ PeVL 59/2016 vp, s. 2.

⁵⁸ PeVL 17/2014 vp, s. 3.

⁵⁹ PeVL 17/2014 vp, s. 3.

⁶⁰ Ks. YmVM 7/2014 vp, s. 5.

⁶¹ Ks. PeVL 58/2016 vp, s. 4, PeVL 51/2017 vp, s. 3.

Yleisen asumistuen uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi lisäksi, että on tärkeää pyrkiä kehittämään yleistä asumistukijärjestelmää yksilöllisempään suuntaan, kuten eläkkeensaajan asumistukea oli kehitetty, vaikka yleisen asumistuen ruokakuntakohtaisuus ei valiokunnan näkemyksen mukaan ollutkaan ristiriidassa perustuslain kanssa.⁶² Asumistuen myöhemmän lakimuutoksen (1533/2016) eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta piti valitettavana, että sääntelyn kehittäminen on edennyt kokonaisuudessaan valiokunnan tärkeänä pitämästä ei-yksilölliseen suuntaan kehittämisestä toiseen suuntaan.⁶³ Sittemmin perustuslakivaliokunta on myös todennut perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta seuraavan sen, että vaikutusarvioiden laadinnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta. Tämä koskee niin asumistukea kuin muitakin toimeentuloa turvaavia etuuksia.⁶⁴

Nämä linjaukset tarkoittavat sitä, että jos tuloajat ylipäänsä otettaisiin taannehtivasti vuokrien korottamiskäyttöön myös jo voimassa olevissa sosiaalisen asuntotuotannon piirissä vallitsevissa vuokrasuhteissa, käyttönotolle olisi asetettava riittävän pitkä siirtymäaika. Taannehtivan sääntelyn harkinnassa on kuitenkin syytä ottaa huomioon myös myöhemmin käsiteltävät omaisuudensuojan rajoittamisen näkökulmasta seuraavat pidäkkeet tällaiselle sääntelylle. Lisäksi säädösvalmistelussa on keskeistä kiinnittää huomiota asumista koskevan sääntelyn perusoikeusvaikutusten yksilökohtaisuuteen, muun muassa harkitsemalla kertakorotusten suuruuden rajoittamista.

3.3 Oikeus asuntoon sosiaalisena ihmisoikeutena

YK:n TSS-sopimuksen 11(1) artiklan nojalla sopimukseen sitoutuneen valtion tulee tunnustaa jokaisen oikeus tyydyttävään elintasoon (*adequate standard of living*), johon sisältyy sopiva asunto (*adequate housing*), ja varmistaa kyseisen oikeuden toteuttaminen. TSS-komitean yleiskommentti no. 4 käsittelee oikeutta sopivaan asuntoon ja sopivuuden arviointikriteerejä. Yleiskommentin mukaan sopiva asunto on ihmisoikeus, jonka toteutumisella on keskeinen merkitys muiden TSS-oikeuksien toteutumiselle, eikä sen toteuttamisessa saa ilmetä minkäänlaista syrjintää. Oikeus sopivaan asuntoon ei tarkoita minkäläistä tahansa suojaa, vaan sillä tarkoitetaan sellaista asumusta, joka on turvallinen, rauhallinen ja ihmisarvon mukainen. TSS-komitea katsoo, että tätä oikeutta tulee arvioida seuraavien kriteerien valossa: a) *asunnon hallinto-oikeuteen liittyvä oikeussuoja*

⁶² PeVL 17/2014 vp, s. 3.

⁶³ PeVL 59/2016 vp, s. 3.

⁶⁴ PeVL 51/2017 vp, s. 4.

(korostus tässä), b) terveyden ja turvallisuuden kannalta välttämättömät ja tarpeelliset fasiliteetit ja mukavuudet, c) *kohtuuhintaisuus* (korostus tässä), d) asuttavuus, e) saavutettavuus, mukaan lukien haavoittuvassa asemassa oleville, f) kohtuullinen sijainti, ja g) kulttuurinen sopivuus. Myös muut ihmisoikeudet, kuten yksityisyydensuoja, ovat tärkeitä ulottuvuuksia arvioitaessa oikeuden toteutumista. Sopimusvaltioilla on myös velvollisuus seurata oikeuden toteutumista, erityisesti heikommassa asemassa olevien kohdalla, sekä asunnottomuutta yleisesti.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 31 artiklassa määrätään, että ”[v]armistaakseen, että oikeutta asuntoon voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään toimiin, joiden tarkoituksena on 1. *edistää kohtuutasoisen asunnon saantia* (korostus tässä), 2. ehkäistä ja vähentää asunnottomuutta pyrkien sen asteittaiseen poistamiseen, 3. *asumisen kustannusten tekeminen kohtuullisiksi siten, että niilläkin, joilla ei ole riittäviä varoja, on mahdollisuus asumiseen*” (korostus tässä).

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut tulkintakäytännössään, että artiklaan 31 sisältyvien toimintavelvoitteiden toteuttamisessa sopimusvaltioiden harkintamarginaaliin kuuluu muun muassa siitä päättäminen, millä oikeudellisilla ja käytännöllisillä keinoilla näihin tavoitteisiin pyritään ja miten resursseja priorisoidaan. Artikla 31 ei aseta sopimusvaltioille mitään konkreettisia tavoitetasoja, mutta oikeudellisin ja taloudellisin keinoin on kuitenkin pyrittävä asteittain artiklan sisältämien tavoitteiden toteutumiseen, pidettävä yllä tarvittavia tilastoja, sekä arvioitava sitä, miten oikeus asuntoon käytännössä toteutuu valituilla keinoilla eri väestöryhmien ja erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien kohdalla.

Sopimusvaltioilla on siis edistämismuoto, jonka mukaan niiden tulee pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus asianmukaiseen asuntoon, joka on terveyden ja hygienian kannalta turvallinen sisältäen kaikki perusmukavuudet, kuten veden, lämmityksen, sähkön ja saniteettitilat. Asunnon tulee olla sopivan kokoinen kotitalouden henkilömäärään nähden. Lisäksi sopimusvaltioiden tulee muun muassa säätää oikeudesta asumisen tukeen ainakin matalatuloisille sekä heikommassa asemassa oleville väestöosille. Asumisen tuet ovat subjektiivisia oikeuksia, joten saamisedellytysten täytyessä kotitalouden tulee saada sitä myös käytännössä. Sen sijaan, kuten todettu, subjektiivista oikeutta ei synny tarkempaan sosiaalisen asuntotuotannon järjestämistapaan eikä sen mukaiseen mahdollisuuteen saada asetettujen ehtojen täytyessä asunto.

Heikommassa asemassa olevien tai erityisryhmien asemaa on lisäksi turvattu monissa temaattisissa, tiettyä väestöryhmää koskevissa ihmisoikeussopimuksissa. Esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3(1) artiklassa asetettu lapsen edun ensisijaisuuden periaate voi saada merkitystä julkisen asuntopolitiikan keinovalikoimasta säädettäessä. Merkityksellinen on myös sopimuksen 27(3) artikla, jonka mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kansallisten olosuhteidensa ja varojensa mukaisesti tarpeellisiin toimiin tukeakseen vanhempia ja muita lapsesta vastuussa olevia turvatakseen jokaisen lapsen oikeuden riittävään elintasoon ja lapsen kehityksen kannalta välttämättömät elinolosuhteet sekä antavat tarvittaessa aineellista apua ja tukevat ohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ravintoon, vaatetukseen ja asumiseen.

Suomen oikeustilan voidaan yleisesti katsoa täyttävän edellä kuvatut kansainvälisistä ihmisoikeuksista juontuvat vaatimukset. Tavallisen lain tasolla näitä velvoitteita konkretisoivat muun muassa asumistuista annetut lait sekä asunto-olojen kehittämisestä annettu laki. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut viimeisimmällä raportointikierröksellä, että Suomi täyttää sosiaalisen peruskirjan 31 artiklan velvoitteet.⁶⁵ Sen sijaan YK:n TSS-komitea on edelleen huolestunut asunnottomuudesta, vaikka Suomi onkin edistynyt asunnottomuuden ehkäisemisessä ja poistamisessa verrattain hyvin. Siksi TSS-komitea suosittaa, että muun muassa hätämajoituspaikkoja ja *kohtuuhintaisten asuntojen saatavuutta lisätään* (korostus tässä).⁶⁶

EU:n perusoikeuskirjan 34 artiklan 3 kohdan mukaan ” [y]hteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden sosiaalitukeen ja asumistukeen tai sosiaalisesti tuettuun asuntoon ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja, yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta.” Oikeus sosiaalisesti tuettuun asuntoon ja tämän oikeuden kunnioitus kuuluu siten EU-oikeuden soveltamisalalla turvattuihin perusoikeuksiin. Tämä perusoikeuskirjan maininta tuo mukanaan myös sen tulkinnallisen vaikutuksen, joka EU-perusoikeusmääräyksillä on ja jolla voi olla merkitystä esimerkiksi suhteessa valtioneuvoston päätöksen merkityksen arviointiin.

⁶⁵ ECSR Conclusions 2019 Finland, s. 47–52.

⁶⁶ CESCR, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 5.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7.

3.4 Yhteenveto oikeudesta asuntoon perus- ja ihmisoikeutena

Edellä esitetyn perus- ja ihmisoikeustarkastelun perusteella oikeuden asuntoon keskeiset piirteet voidaan tiivistää seuraavasti: *PL 19.4 § asettaa julkiselle vallalle toimeksiannon edistää oikeutta asuntoon. Säännöksen lähtökohtana on yksilöiden omatoimisuus asunnon järjestämisessä. PL 19.4 §:n mukaisen oikeuden asuntoon henkilöllinen soveltamisala koskee jokaista, mutta edellytyksenä on Suomessa asuminen. Oikeudelliselta luonteeltaan perusoikeus asuntoon ei ole subjektiivinen oikeus. Tietyissä tapauksissa oikeus asuntoon voi kuitenkin saada subjektiivisen oikeuden merkitystä PL 19.1 §:n perusteella. Ylipäänsä oikeutta asuntoon on syytä tarkastella yhteydessä perusoikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen. Selvityksessä käsitellään myöhemmin vielä esimerkiksi asuntojen riittävyyden turvaamista heikoimmassa asemassa oleville asunnon hakijoille nykyisten asukkaiden perusoikeuksien rajoitusperusteena.*

Keskeiset PL 19.4 §:n mukaista oikeutta asuntoon toteuttavat sosiaaliturvaoikeudelliset tukimuodot ovat yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuki sekä sosiaalihuoltolain mukaiset asumispalvelut ja erityislakien mukainen palveluasuminen. PL 19.4 §:n toimeksiantoa toteutetaan myös muulla kuin sosiaaliturvaoikeudellisella sääntelyllä, kuten aiemmin aravajärjestelmällä ja nykyisin korkotukijärjestelmällä tai yleisemmin tuotantotukijärjestelmällä.

PL 19.4 § ei sisällä asuntoa koskevia laatuvaatimuksia, mutta sen sijaan muista perus- ja ihmisoikeuksista voi seurata tällaisia vaatimuksia (esimerkiksi yksityisyys, terveellisyys, lasten hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun tuki). Jos vaikutusarviointien pohjalta näyttää olevan riski siitä, että joillakin eriytyvillä ryhmillä (esimerkiksi lapsiperheet ja yksinasuvat eläkeläiset) asumisen taso tulorajojen ylittämisen takia tehtävän vuokrankorotuksen vuoksi uhkaa laskea lakiuudistuksen seurauksena merkittävästi, perusoikeuspunnintaan olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota ja uudistuksen voimaantuloa tulisi porrastaa.

PL 19.4 §:n mukaista perusoikeutta asuntoon on tulkittava Suomea velvoittavien ihmisoikeusmääräysten valossa. Yleinen velvollisuus tähän seuraa perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asettamasta velvoitteesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ihmisoikeusvelvoitteista keskeisinä voi pitää YK:n TSS-sopimuksen ja Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan asumista koskevia sopimusmääräyksiä ja niiden tulkintakäytännössä muodostuneita kriteereitä.

YK:n TSS-komitean mukaan oikeutta asuntoon tulee arvioida seuraavien kriteerien valossa: a) asunnon hallintaoikeuden oikeussuoja, b) terveyden ja turvallisuuden kannalta välttämättömät ja tarpeelliset fasilitetit ja mukavuudet, c) kohtuuhintaisuus, d) asuttavuus, e) saavutettavuus, mukaan lukien heikommassa asemassa oleville, f) kohtuullinen sijainti ja g) kulttuurinen sopivuus.

Euroopan neuvoston alaisen Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioilla on velvoite turvata jokaiselle oikeus asianmukaiseen asuntoon, joka on sopivan kokoinen kotitalouden henkilömäärään nähden sekä terveyden ja hygienian kannalta turvallinen sisältäen kaikki perusmukavuudet, kuten veden, lämmityksen, sähkön ja saniteettitilat. Matalatuloisille ja heikommassa asemassa oleville väestöosille tulee säätää oikeudesta asumisen tukeen.

4 Arviointi tulorajojen nykyistä laajemmasta käytöstä

4.1 Korkeamman vuokran periminen tulorajojen ylityttyä

4.1.1 Huoneenvuokralain ja yleisen sopimusoikeuden asettamat reunaehdot

AHVL 32 §:n vuokran määrää koskeva erityissäännös on toimenpiteen 1 sopimusoikeudellinen perusta. Lainmuutos, käytännössä AHVL 32 §:n taustana oleviin valtion tukemia vuokra-asuntoja koskeviin erityislakeihin lisättävä uusi vuokran määrää tulorajojen ylityttyä asumisaikana koskeva poikkeussäännös, on huoneenvuokralainsäädännön kannalta perusteltu tapa toteuttaa toimenpide 1. AHVL 32 §:n vuokranantajan yksipuolista oikeutta vuokran korottamiseen perusteltiin sosiaalisessa asuntotuotannossa noudatettavalla omakustannusperiaatteella. Korotetun vuokran periminen tarkoittaa kuitenkin sitä, että vuokralainen maksaa asunnostaan omakustannusperiaatteen mukaisesti määritettyä omakustannusvuokraa korkeampaa vuokraa. Erityinen poikkeussäännös on myös perusteltu ottaen huomioon toimenpiteen 1 muutos sosiaalisen asuntotuotannon piirissä tehdyissä vuokrasopimuksissa tähän asti noudatetulle käytännölle. Tähän asti korkeampia vuokria ei ole peritty, vaikka asuntokunnan taloudelliset olosuhteet olisivat kohentuneet verrattuna asukasvalinnassa vallinneeseen tilanteeseen.

AHVL 32 § on myös nähtävä osana koko AHVL:n normijärjestelmää. AHVL 32 § on sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevissa vuokrasuhteissa sovellettava poikkeussäännös, jonka taustana ovat omakustannusvuokraa koskevat erityissäännökset. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että AHVL:n yleisiä periaatteita ei sovellettaisi myös sosiaalisen asuntotuotannon piirissä tehtäviin vuokran määrää koskeviin ehtoihin ja niiden soveltamiseen.⁶⁷ AHVL 6 §:n ehdotettu muuttaminen viittaussäännökseksi oikeustoimilain (228/1929) 36 §:ään (956/1982) korostaisi jo nyt noudatettua asuinhuoneiston vuokrasopimusten kohtuuttomuusarvioinnin yhdenmukaisuutta yleiseen sopimusoikeudelliseen kohtuuttomuusjuridiikkaan. Yleinen lähtökohta sopimusoikeudellisen kohtuuttomuuden arvioinnissa on se, että erityislakien säännökset voivat sivuuttaa tai rajoittaa yleistä arviointia vain, milloin niin on erityisesti säädetty, milloin rajoituksella on riittäväksi arvioitu peruste ja milloin erityislakia säädettyessä pidettiin silmällä juuri kyseisenkaltaista tilannetta.⁶⁸

⁶⁷ Omakustannusvuokraa edellyttävien erityissäännösten ja AHVL 6 §:n sovittelusäännöksen välillä ei ole ristiriitaa, vaan säännökset täydentävät toisiaan.

⁶⁸ Ks. Hoffrén 2025.

Toimenpiteen 1 kannalta tärkeimmät pätemättömyys- ja kohtuuttomuusarviointit kohdistuvat toisaalta (i) vuokrankorotusehtojen toteuttamistapaan ja (ii) toisaalta korotuksen määrään.

- (i) Vuokran maksu on vuokralaisen keskeinen velvollisuus huoneenvuokrasuhteissa. Vuokranmaksun laiminlyöntiin liittyy mahdollisuus merkittäviin kielteisiin seuraamuksiin, ääritapauksissa vuokrasuhteen purkamiseen. Siksi vuokrankorotuksen toteuttamistapaa koskevien sopimusehtojen tulee olla, EU:n sopimusehtodirektiivinkin edellyttämällä tavalla, selkeitä ja ymmärrettäviä. Vuokralaiselle ankarina ehtoina niihin tulee myös kiinnittää erityinen huomio vuokrasopimusta solmittaessa. Lisäksi kaikessa korotukseen liittyvässä vuokranantajan toimenpiteissä on syytä noudattaa korostetusti vuokrasuhteissa noudatettavia hyviä tapoja. Kun tällainen tulorajojen ylityksestä johtuva vuokrankorotus on aiemmin tuntematon toimintatapa sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevissa vuokrasopimuksissa, on syytä korostetusti pyrkiä korotuksen kohteena olevien vuokralaisten suhteen yksinkertaiseen ja ennakoitavaan sekä tasapuolisesti eri asuntokuntatyyppeihin (kuten lapsiperheet ja yksin asuvat eläkeläiset) olosuhteet huomioon ottaviin menettelytapoihin. *Nämä reunaehdot eivät välittömästi edellytä uusia lainsäädäntö- tai muita säädöstoimenpiteitä. Näihin reunaehtoihin viittaaminen voisi kuitenkin olla asianmukaista säädösvalmistelussa.*
- (ii) Vuokrankorotuksen määrä ei saa olla kohtuuton. Määrän kohtuuttomuutta arvioidaan erityisesti kahdessa suhteessa, absoluuttisena määränä ja korotusaikataulun kannalta. Absoluuttisena määränä tapahtuva arviointi näyttäisi jossain määrin rinnastuvan työpalkan kohtuuttomuuden arviointiin. Työsopimuslain aiemman sovittelusäännöksen mukaan kohtuuttomuusarviointia ei sovellettu palkan määrän arviointiin. Tämän taustaksi esitettiin, että palkkatason kohtuullisuudesta pitää huolen se, että palkkoista sovitaan työehtosopimusjärjestelmän mukaisesti. Vastaavasti voitaisiin esittää, että sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevien vuokrasopimusten vuokran määrästä huolehtivat tätä toimintaa toteuttavat yhteisöt ja että nämä yhteisöt huolehtivat korotusten kohtuullisuudesta muun muassa siksi, että ne toimivat erityislaeissa tarkemmin säädetyllä tavalla omakustannuseriaatteella. Korkein oikeus on kuitenkin sen ratkaistavana olleeseen tapaukseen sovelletun aiemman työsopimuslain rajoituksesta

huolimatta ottanut harkittavakseen työpalkan kohtuuttomuuden.⁶⁹ Samaan tapaan on ennakoitavissa, että vaatimusta vuokrankorotuksen määrän kohtuullisuudesta ei voida torjua viittaamalla yksinomaan asianomaisten yhteisöjen toimintaa koskeviin normeihin.

Korotusaikataulun eli korotuksen rytmittämisen kannalta uudemmassa kuluttajasopimuksia koskevassa arvioinnissa näytetään edellytetyn, että kovin suuret ja nopeasti toteutetut korotukset voivat olla kuluttajan kannalta kohtuuttomia, vaikka korotuksen suuruus sinänsä ei sitä olisikaan.⁷⁰ Samaan suuntaan eli korotuksen porrastamiseen joko korotuksen suuruuden tai korotuksen toteutuksen aikataulun taikka molempien suhteen viittaavat myös edellä tehdyt perusoikeustarkastelut.

Vuokrankorotusten määrälle voitaisiin esimerkiksi asettaa vuosittainen yläraja, jonka ylittäviä maksuja ei peritä lainkaan tai jotka siirtyvät maksettavaksi vasta seuraavana vuonna. Hallinnollisen tehokkuuden kannalta voi olla myös tarpeen säätää jokin alaraja, jolloin korotettua vuokraa aletaan periä vasta tuon alarajan ylittävältä osalta tai tuon alarajan tultua ylitetyksi. *Säädösvalmistelua silmällä pitäen nämä näkökohdat voitaisiin ottaa huomioon, jos korotuksen määrästä säädettäisiin nykyisten tulorajojen tapaan asetuksessa.*

4.1.2 EU:n valtioneuvoston asettamat reunaehdot

Asuntopolitiikka on jäsenvaltioiden kansallisen politiikan piirissä, johon EU:lla ei ole yleistä toimivaltaa. Jäsenmailla on lähtökohtainen toimivalta itse määrittää, millä tavoin ne toteuttavat sosiaalisen asuntotuotannon järjestelmän. EU:n kilpailuoikeus ja erityisesti valtioneuvoston normisto on kuitenkin muodostanut sellaisen säädöspohjan, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden sosiaalisen asuntotuotannon järjestelmien sisältöä on arvioitu. Tämänkin arvioinnin lähtökohtia on, että EU:n kilpailunormistossa on tehty nimenomainen poikkeus, joka koskee julkisia palveluja (SGEI eli *service of general economic interest*). Sosiaalinen asuntotuotanto on yksi SGEI:n piiriin sisällytetyjä toimintoja, joka osaltaan tukeutuu myös EU:n perusoikeuskirjan 34 artiklan 3 kohtaan. Siten jäsenvaltiossa sosiaaliseen asuntotuotantoon voidaan valtioneuvoston kieltojen estämättä myöntää

⁶⁹ Ratkaisuissa KKO 1998:63 ja KKO 1998:107 OikTL 36 §:n katsottiin soveltuvan palkkaa koskeviin työsopimuksen ehtoihin, vaikka tapauksissa sovelletun aikaisemman työsopimuslain sanamuoto ja esityöt viittasivat tarkoitukseen jättää palkkaehdot sovittelun ulkopuolelle.

⁷⁰ Kuluttajariitalautakunta on täysistuntoratkaisussaan 1.4.2016 (590/39/2016) katsonut, että sähkönsiirtoyhtiön siirtohintojen korotusten kohtuuttomuutta voidaan tapauskohtaisesti arvioida, vaikka korotukset eivät yleisesti olisikaan kohtuuttomia.

tukea, jos järjestelmä täyttää poikkeussäännön sille asettamat edellytykset, muun muassa, että tuki ei saa olla ylimitoitettua ja että sen on kohdistuttava vain sellaisille ryhmille, joiden on vaikea hankkia asuntoa markkinaehdoin.

Julkisten palvelujen tuottamiseksi myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan komission päätökset ja tiedonannot:

Komissio on 20.12.2011 antanut päätöksen (2012/21/EU) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen;

Komissio on 11.1.2012 julkaissut tiedonannon Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C 8/02);

Komissio on 11.1.2012 julkaissut tiedonantona julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet (2012/C 8/03).

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa *Altmark* (C-280/00) antamassaan tuomiossa, että korvaukset julkisista palveluista eivät ole SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea, jos neljä kumulatiivista edellytystä täyttyy. *Ensinnäkin* edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiasa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi. *Toiseksi* ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi. *Kolmanneksi* korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kohtuullinen voitto. *Neljänneksi* silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei tietyssä konkreettisesti tapauksessa valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin

johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittäväillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä.

Lisäksi julkisen palvelun tehtävä tai yleispalveluvelvoite on yleensä määrättävä yritykselle täsmällisellä ja avoimella tavalla, jotta se voidaan hyväksyä erityiskohtelun piiriin kuuluvaksi. Esimerkiksi komissio edellyttää eräitä julkisen palvelun korvauksia koskevan päätöksensä 2005/842/EY artiklassa 4, että vastuu palvelujen tuottamisesta annetaan yritykselle kirjallisesti niin, että asiakirjasta ilmenee julkisen palvelun velvoitteen luonne ja kesto, yritys ja sen toimialue yksilöidysti, mahdollisten yksinoikeuksien luonne, korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkastuksessa käytetyt parametrit ja järjestelyt liiallisten korvausten takaisinperimiseksi.

Sitä, onko sosiaalisen asuntotuotannon tuki ylimitoitettua ja siten mahdollista valtiontukea, arvioidaan kustannuspohjaisesti eli keskimääräisiin vastaavan toiminnan tyypillisiin kustannuksiin viittaavin kriteerein kuitenkin niin, että myös kohtuullinen voitto on sallittu toimintaa toteuttaville organisaatioille. *Mahdollisuus siihen, että sosiaalista asuntotuotantoa toteuttavat yhteisöt voivat saada kustannusten vähentämisen jälkeen toiminnastaan kohtuullisen ylijäämän, on merkittävä erityisesti toimenpiteen 1 eli vuokran korotuksen kannalta. Jos asuntokunnalta aletaan periä tulo rajojen ylityttyä korkeampaa vuokraa, niin näyttäisi siltä, että tuon asunnon osalta vuokraustoimintaa harjoittava yhteisö saa kustannusperusteisesti määriteltyä omakustannusvuokraa korkeampaa vuokraa. Kun tällainen korottamattoman ja korotetun vuokran ero ei sinänsä johda EU:n valtiontukinormiston vastaisuuteen, ei valtiontukinormisto aseta rajoja tässä suhteessa. Se, että korotetut vuokrat kokonaisuutena lisäävät vuokraustoimintaa harjoittavan yhteisön ylijäämää, voidaan ottaa huomioon yhteisön voiton kohtuullisuutta tai omakustannusperiaatteen pitemmän aikavälin toteuttamista koskevissa strategisissa talouslinjauksissa.*

EU:n valtiontukinormiston SGEI-poikkeus edellyttää sosiaalisen asuntotuotannon tuen kohdistuvan vain sellaisille ryhmille, joiden on vaikeaa hankkia asuntoa markkinaehtoisesti. Tässä suhteessa valtiontukinormistoa on sovellettu niin, että näiden ryhmien määrittelyssä käytetyn tarveharkinnan on oltava riittävän täsmällinen. Yksi joskaan ei ainoa vaihtoehto on käyttää tähän rajaamiseen

tulorajoja.⁷¹ *Kun Suomessa on vuoden 2025 alusta otettu asukasvalinnassa käyttöön valtakunnalliset tulorajat, noudattaa Suomen sosiaalisen asuntotuotannon järjestelmä aiempaa selvemmin ja ilmeisemmin EU-normiston asettamia ehtoja.*

EU:n voimassa olevasta valtioneuvostonnormistosta ei seuraa rajoitteita toteuttaa kumpaakaan toimenpidettä. Toimintansa vuonna 2025 aloittanut komissio on asettanut tavoitteeksi sosiaalista asuntotuotantoa koskevan puitteen uudistamisen. Asiaa varten on nimetty oma komissaarinsa. Uudistuksen suuntaviivoista toistaiseksi käytettävissä olevat tiedot ovat sen suuntaisia, että jäsenvaltioiden sosiaalisen asuntotuotannon järjestelmien sääntelyä ei oltaisi tiukentamassa vaan päinvastoin joustavoittamassa muun muassa sallimalla tuen kohdistuminen aiempaa laajempiin väestöryhmiin. Siten myöskään tällä hetkellä tiedossa olevat muutossuunnitelmat eivät näyttäisi edellyttävän kummankaan toimenpiteen osalta varovaisuutta tai muutoinkaan huomioon otettavia näkökohtia.

Toimenpide 1 eli vuokran korottaminen asukasvalinnassa käytettyjen tulorajojen ylityttyä ja toimenpide 2 eli siirtyminen määräaikaisiin vuokrasopimuksiin näyttäisivät molemmat entisestään tehostavan EU:n SGEI-sääntelyn edellyttämää sosiaalisen asuntotuotannon asuntojen tarveperusteista kohdentumista niitä erityisesti tarvitseville. Molemmat toimenpiteet ovat siten perusteeltaan yhteensopivia EU-oikeuden kanssa.

4.1.3 Vertailua: esimerkkinä Irlanti

Irlannissa sosiaalisiin vuokra-asuntoihin on tulorajat. Sosiaaliseen vuokra-asuntoon haetaan paikallisviranomaisen kautta yhtenäistetyllä hakulomakkeella. Tulojen lisäksi selvitetään muun muassa vuokravelkatilanne, asunnoksi sopiva varallisuus, kotitalouden koko ja muita asunnon tarpeeseen liittyviä seikkoja. Hakijan täyttäessä kelpoisuusvaatimukset hän pääsee asuntojonoon. Paikallisviranomaisilla voi olla erikseen jonotuslistat erityisryhmille. Asuntovirasto seuraa sosiaalisen asumisen tuen piiriin hyväksytyjen kotitalouksien määrää vuosittain alueilta koottavan

⁷¹ Komissiolla katsottiin olleen oikeus edellyttää Alankomaita tarkentamaan asumisyhdistysten tuettujen asuntojen tarveharkintaa sen suhteen, sisältyikö niihin ilmeistä virheellisyyttä suhteessa SGEI-poikkeussäännöksen edellytyksiin. EU:n yleinen tuomioistuin (C-132/12 P) ei kuitenkaan tältä osin todennut, että ainoastaan tulorajoihin perustuva tarveharkinta täyttäisi EU:n kilpailuoikeuden sosiaalisen palvelun tuille asettamat vaatimukset. Siten Suomessa nyt käytössä olevia tulorajoja edeltänyttä ilman ehdottomia tulorajoja tehtyä kokonaisvaltaista tarveharkintaa ei ole tuon tuomion pohjalta perusteita pitää ongelmallisena.

poikkileikkaustiedon perusteella. Vuoden 2023 selvityksen mukaan tukea saavia kotitalouksia oli noin 60 000. Irlannin väkiluku vuonna 2023 oli hieman yli 5 miljoonaa.

Paikallisviranomaiset ovat Irlannin suurin vuokranantaja. Niiden vuokra-asunnoissa maksetaan asteittaista tai joustavaa vuokraa (*differential rent*), jossa vuokrataso riippuu kotitalouden tuloista. Vuokra nousee ja laskee tulojen muutosten mukaan. Vuokralaisella on velvollisuus ilmoittaa kotitalouden jäsenen tulojen muutoksesta vuokranantajalle. Kukin paikallisviranomaisen noudattaa oman alueensa vuokrajärjestelmää (*Differential Rents Scheme*) eli vuokratasot vaihtelevat alueittain.⁷²

Sosiaalisen asumisen tuesta säädetään asuntolaissa (*Housing Act 2009*). Sosiaalisen asumisen kelpoisuusarvioinnista (*social housing assessment*) ja kelpoisuuskriteereistä säädetään tarkemmin asetuksella (*Social Housing Assessment Regulations 2011*). Asetus sisältää säännökset muun muassa enimmäistuloraja-alueista ja tulorajojen määräytymisestä. Kelpoisuus on arvioitava uudelleen, jos kotitaloutta koskevat tiedot muuttuvat. Huomioon otettavat tulot määräytyvät kotitalouksien maksukykyä varten laadittujen ministeriön linjausten (*Household Means Policy*) mukaisesti.

Irlannin toimintamalli on saanut kritiikkiä muun muassa tosiasiallisten vuokratasojen varsin suuresta alueellisesta vaihtelusta, erityisesti tiettyjen ruokakuntatyyppien osalta (lapsiperheet). Kritiikki on kohdistunut myös siihen, miten laajan yksityiskohtainen ja samalla monimutkainen *differential rent* -järjestelmästä on käytännössä muodostunut. Yksityiskohtaisuus tarkoittaa sitä, että järjestelmää varten kerätään jatkuvalla keräämistavalla tietoja mitä ilmeisemmin yksityiselämän ja samalla henkilökohtaisen tietosuojan piiriin kuuluvista asioista.

Jos Suomen järjestelmää muutettaisiin toimenpiteen 1 mukaisella tavalla siten, että tulorajat ylittävät vuokralaiset maksaisivat suhteessa muihin korkeampaa vuokraa, niin Irlannin nykyjärjestelmän valtakunnallisesta yhdenmukaistamisesta ja tehostamisesta esitetty arvio on relevantti myös Suomen suhteen. Arvion mukaan suurimmalle osalle asutokunnista nämä yhdenmukaistavat muutokset olisivat vähäisiä. Suurimmat lisäkustannukset näyttäisivät kohdistuvan hyvätuloisille asutokunnille. Muutosten sujuvaa toteuttamista voisi tämän vuoksi

⁷² Kukin paikallisviranomaisen asettaa tarkemmat tunnusmerkit vuokran minimi- ja maksimimäärille sekä sille, miten päävuokralaisen vuokranmaksun jälkeen käyttöön jäävien tulojen määrä ja mahdolliset satunnaiset tulot tulee ottaa huomioon vuokran määrässä. Esimerkiksi yhdessä piirikunnassa (Meath) asutokunta (eli huoneistossa asuvat) maksaa pääasiallisen tulonhankkijan 152 € viikkoansioista vuokraa 28 € ja jokaisesta 152 € ylittävästä viikkotulosta 25 %.

edistää se, että vuokrankorotuksen määrille asetettaisiin vuosittainen maksimimäärä suhteessa ennen muutosta maksettuun vuokraan. Vuokran nousulle asetettu vuosittaisen korotuksen yläraja vastaisi myös niitä korotusten kohtuullisuusvaatimuksen mukaisia linjauksia, joita kuluttajapalvelusopimuksissa on alettu asettaa välttämättömyyshyödykkeen toimittajille esimerkiksi sähkönmyynnin suhteen. Myös asumistuen muutoksia toteutettaessa on käytetty euromääräistä rajaa. Maksimimäärän asettamisella korotusten negatiivisia kannustinvaikutuksia suhteessa parempipalkkaisiin töihin siirtymiselle ja/tai palkankorotuksien vastaanottamiselle voitaisiin vähentää. Myös sosiaalista asuntotuotantoa toteuttavien yhteisöjen taloussuunnittelu helpottuisi, kun ennakoitavuus mahdollisten vuokrankorotusten kokonaismääristä tarkentuisi.

4.1.4 Kokonaisarvio

Toimenpiteelle 1 eli tulorajat ylittävien asuntokuntien vuokran korottamiselle ei ole muodollis-juridisia rajoituksia. AHVL 32 § sisältää erityissäännöksen sosiaalisen asuntotuotannon piirissä tehtyjen vuokrasopimusten vuokrien korottamisesta. Toimenpide 1 voitaisiin toteuttaa lisäämällä AHVL 32 §:n taustana olevaan valtioneuvoston tukemia vuokra-asuntoja koskevaan erityislainsäädäntöön säännökset siitä, että vuokran määrää voidaan korottaa asukasvalinnassa käytettävien tulorajojen ylityttyä. Lailla säätäminen näyttäisi myös perustellulta ottaen huomioon se, että muutoksella on tärkeä merkitys vuokralaisten oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta.

Vaikka oikeus asumiseen ei toteudu yksilöiden subjektiivisena oikeutena asuntoon, on tuolla perusoikeudella merkitystä toimenpiteen 1 kannalta perusoikeusmyönteisen lain tulkinnoista kautta. Jos toimenpide 1 toteutetaan lainmuutoksella, on vastuullista ja kestävästä lainvalmistelusta pyrkiä siihen, että muutos on mahdollisimman pitkälle asumista koskevan ja siihen liittyvien perusoikeuksien mukainen. Tästä näkökulmasta saavat merkitystä AHVL:n vuokralaista suojaavat oikeusperiaatteet sekä perustuslakivaliokunnan asumista koskevat linjaukset. Asuinhuoneen vuokrasopimuksia koskevana oikeudellisena reunaehtona merkittävin on se, ettei vuokrasopimus saa sisältää kohtuuttomia ehtoja. Perusoikeusharkinnassa tällä on yhteys oikeasuhtaisuusharkintaan. Vuokrankorotus ei saa muodostua määrältään kohtuuttoman suureksi ja myös toteutusaikataulun on oltava kohtuullinen.

Vuokralaisten yhdenvertaisuuden kannalta on haasteellista, että vuokrankorotusmahdollisuutta ei voitane ulottaa taannehtivasti koskemaan myös ennen muutosta solmittuja vuokrasopimuksia. Tämä johtuu siitä, että omaisuuden suoja turvaa voimassa olevien vuokrasopimusten sitovuutta.

Tulorajat ovat olleet vuokralaisten valinnassa käytössä vasta 1.1.2025 alkaen. Tuloja on käytetty yhtenä asukasvalinnan kriteereistä jo aiemmin. Silti aiemman kriteeristön vallitessa asukkaaksi valitun asuntokunnan luottamus siihen, että hänen/heidän vuokrasuhteensa ehdot säilyvät taloudellisesti keskeisimmän velvollisuuden eli vuokranmaksun suhteen muuttumattomina, saa vahvaa suojaa. Tulorajojen ylittävien vuokralaisten vuokrankorotuksen tarve ei myöskään näyttäisi vuokranantajayhteisöjen talouden kannalta erityisen merkittävältä, eikä varsinkaan taloudellisesti välttämättömältä.

Myöskään sopimusoikeudellisesti ei näytä mahdolliselta tulkita nykyisten sopimusten jo sisältävän tällaisen korotusmahdollisuuden. Nykyiset sopimusehdot näyttäisivät vuokran määrän osalta sisältävän viittauksia valtion tukemia vuokra-asuntoja koskevaan erityislainsäädäntöön. Siten voitaisiin tosin argumentoida, että vuokralaiset ovat sitoutuneet erityislakeihin niiden kulloisenkin sisällön mukaisena. Tulorajojen käyttöönotto 1.1.2025 on kuitenkin tapahtunut asetuksen eikä lain muutoksella. Erityislait sisältävät vain säännökset omakustannusvuokrasta. Kun kysymyksessä on periaatteellisesti merkittävä laajennus vuokralaisen keskeiseen velvollisuuteen eli vuokranmaksuun, vuokrasopimuksen vuokran suuruutta koskevan (käytännössä) vakioehdon laajentava tulkinta vuokralaisen vahingoksi ei näytä mahdolliselta.

Yhdenvertaisuuden vaatimus näyttäisi tietyin osin olevan toteutettavissa uuteen järjestelmään siirtymiselle asetettuina määräaikoina. Siirtymäaikana eli ennen uuden järjestelmän voimaantuloa kaikkia vuokralaisia kohdeltaisiin tässä suhteessa samalla eli nykyisin noudatettavalla tavalla. Siirtymäaika tarjoaisi myös niille asuntokunnille, jotka arvioivat olevansa sellaisia, joihin vuokrankorotukset tulisivat kohdistumaan, mahdollisuuksia sopeuttaa omia elinolosuhteitaan tällaiseen mahdolliseen lisäkustannukseen. Siirtymäaika kuitenkin heikentäisi toimenpiteen 1 vaikutuksia sille asetetun tavoitteen saavuttamisessa. Siksi niin taannehtivuuden kuin siihen kytkeytyvän yhdenvertaisuuden tarkempi arviointi on luontevimmin tehtävissä lainsäädäntöprosessissa ja viime kädessä eduskunnan perustuslakivaliokunnalta pyydetyllä lausunnolla.

4.2 Yleinen määräaikaisiin vuokrasopimuksiin siirtyminen

Toimenpide 2 sisältää yleisen määräaikaisiin vuokrasopimuksiin siirtymisen. Edellä asuinhuoneiston vuokrausta koskevasta laista (AHVL) tehdyn arvion pohjalta AHVL ei aseta muodollisia esteitä määräaikaisten sopimusten käytölle. AHVL ei sisällä nimenomaisia rajoituksia tehdä määräaikaisia sopimuksia. Myös yleinen sopimusoikeus tunnistaa ja tunnustaa eron määräaikaisiin sopimuksiin ja jatkuviin eli toistaiseksi voimassa oleviin sopimuksiin.

Juridiset reunaehdot ja niiden mahdollisesti sisältämät vastanäkökohdat toimenpiteelle 2 johtuvatkin toisaalta asuinhuoneiston vuokrasopimuksiin sovellettavista vuokralaista suojaavista periaatteista ja toisaalta viime kädessä asumisen perusoikeussuojaan pohjautuvasta varauksellisuudesta käyttäen jatkuvan perustarpeen osalta määräaikaisia sopimuksia.

AHVL sisältää vuokralaista suojaavia säännöksiä. Nämä säännökset ilmentävät yleisempää periaatetta vuokralaisen suojasta vuokrasuhteen heikompana osapuolena.⁷³ Sosiaalisen asuntotuotannon piirissä tehtävissä sopimuksissa tämä suoja näyttää korostuvan tavanomaisesta, koska vuokralaisten valinta kohdistetaan vuokramarkkinoilla normaalia heikommassa asemassa oleviin henkilöihin. Toisaalta vuokralaisen suojaa koskevaa periaatetta sovelletaan aina tapauskohtaisesti. Määräaikaisen vuokrasopimuksen aiheuttamat hankaluudet ovat erilaisia ja eriasteisia erilaisten asuntokuntatyyppien (kuten esimerkiksi lapsiperheet ja yksinasuvat eläkeläiset) osalta. Silti voidaan vuokralaisia koskevan tiedon pohjalta arvioida, että on tyypillistä, että sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevilla vuokralaisilla on säännönmukaisesti kohtuuttomuuden kokonaisarviointissa merkitystä saavia näkökohtia. Jos määräaikaisiin sopimuksiin yhdenvertaisuussyistä siirryttäisiin kaikkien vuokralaisten kohdalla⁷⁴, nämä näkökohdat koskettaisivat siten kaikkia uusia asuntokuntia ja myös aiemmin asianmukaisesti vuokrasuhteensa

⁷³ Esimerkiksi Ari Saarnilehdon mukaan (Saarnilehto ja muut, luku III jakso 1) ”...yleisten periaatteiden konkreettinen sovellutus vaihtelee oleellisesti sopimustyypeittäin. Tämä johtuu mm. siitä, että sopimusten yhteiskunnallinen rooli on erilainen. *Asuinhuoneiston vuokrassa on esimerkiksi sosiaalinen näkökulma hyvin hallitseva. Tästä seuraa, että sopimusvapautta on rajoitettu mm. vuokrasuhteen päättymisen osalta.* Irtaimen kaupassa hallitsevat taas kaupalliset sujuvuusnäkökohdat. Tämän vuoksi kauppatavalla ja vilpittömällä mielellä on oleellinen merkitys. Lainsäädännössä on tosin otettu huomioon kuluttajan elinkeinonharjoittajaa heikompi asema, kuten edellä on jo mainittu.” (Korostus tässä.)

⁷⁴ Tällä hetkellä määräaikaisuudet ovat käytössä yleensä kahdessa tilanteessa: a) hakijalla on esimerkiksi vuokravelkoja, jolloin tehdään maksusuunnitelma ja määräaikainen sopimus aluksi, jotta voidaan varmistua vuokranmaksun onnistumisesta ja b) hakija ei täytä asukasvalintakriteerejä mutta kiireellisessä tilanteessa saa asunnon kunnan poikkeusluvalla, joka on määräaikainen (asukasvalinta-asetuksen 7 §).

velvollisuuksista huolehtivia vuokralaisia⁷⁵. Määräaikaisten sopimusten välttämistä voidaan pitää yhtenä ilmentymänä AHVL:n sisältämästä vuokralaisia suojaavasta kohtuusperiaatteesta. Tämä tarkoittaa sitä, että siirtymiselle määräaikaisten sopimusten systemaattiseen käyttämiseen sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevissa vuokrasopimuksissa pitää pystyä esittämään painavia perusteita.

Näitä perusteita voidaan täsmentää perusoikeusarvioinnilla. Tällöin huomioon on otettava asiaan liittyvät perusoikeudet tulkintoineen ja yleisine oppeineen. Mahdollisten perusoikeusrajoitusten osalta keskeistä on ottaa huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset⁷⁶ sekä kunkin soveltuvan perusoikeuden mahdollisesti sisältämät erityiset rajoitusedellytykset. Selvityksen kohteena olevia toimenpiteitä on olennaista tarkastella etenkin perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon sekä perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan näkökulmasta.

Arvioitavana oleviin toimenpiteisiin kytkeytyy useita perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon piiriin kuuluvia seikkoja. PL 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tästä yleisestä yhdenvertaisuuslausekkeesta johtuu, ettei lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Tämä ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Lainsäädännölle on ylipäänsä ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin.⁷⁷ Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.⁷⁸ Keskeistä on, voidaanko erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.⁷⁹ Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain

⁷⁵ Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisussa KKO 2003:71 otettiin huomioon sosiaalisen asuntotuotannon vuokranantajayhteisön erityispiirteitä. Tapauksessa oli kuitenkin kysymys velvollisuuksiaan laiminlyövästä vuokralaisista, ei niistä asianmukaisesti huolehtivista vuokralaisista.

⁷⁶ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁷⁷ HE 309/1993 vp, s. 42–43. Ks. esim. PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 31/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 45/2016 vp.

⁷⁸ Ks. PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 11/2012 vp, s. 2.

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi vanhempien tulojen huomioon ottamista opintotuessa arvioidessaan katsonut, ettei ollut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn hyvin sovitettavissa, että korkeakouluopiskelijoiden osalta vanhempien tulot eivät vaikuta opintotuen määrään, mutta 18- ja 19-vuotiaiden muiden kuin korkeakoulussa opiskelevien kohdalla vanhempien tulot saattavat vaikuttaa opintotukeen. PeVL 6/2015 vp, s. 3, PeVL 58/2016 vp, s. 4–5.

⁷⁹ Ks. PeVL 31/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp.

yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi.⁸⁰

PL 6.2 §:n mukaan ”[k]etään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.” Tässä syrjintäkieltosäännöksessä mainittuja henkilöön liittyviä syitä ovat esimerkiksi varallisuus, perhesuhteet ja asuinpaikka.⁸¹ Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat.⁸² *Valiokunta suhtautuu kuitenkin kriittisesti taannehtiviin heikennyksiin yhdenvertaisuuden toteutumisessa.*⁸³ Esimerkiksi säästötavoitteella ei valiokunnan mukaan voida sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslain 6 §:n 2 momentin ilmentämästä syrjintäkiellosta.⁸⁴ Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen.⁸⁵ Joissain tilanteissa valiokunta on pitänyt tärkeänä, että lakiehdotuksen vaikutuksia seurataan tarkoin ja mahdollisiin epäkohtiin puututaan viipymättä, jos laki tuottaa ongelmia yhdenvertaisuuden kannalta.⁸⁶

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä erityisesti sääntelyn hyväksyttävä tavoite ja välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimukset ovat merkityksellisiä selvityksen kohteen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta. Välttämättömyyden osalta jo se, että tässä selvityksessä arvioidaan kahta mahdollista toimenpidettä, ilmentää vaihtoehtojen käsillä oloa.

⁸⁰ Ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 47/2018 vp.

⁸¹ HE 309/1993 vp, s. 43–44. Ks. PeVL 14/2006 vp, s. 2. Ks. myös esim. PeVL 37/2006 vp, PeVL 26/2013 vp, s. 3, PeVL 31/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 7/2015 vp, PeVL 15/2018 vp.

⁸² HE 309/1993 vp, s. 4. Ks. esim. PeVL 7/2015 vp, PeVL 39/2018 vp.

⁸³ PeVL 1/2017 vp, s. 4.

⁸⁴ PeVL 55/2016 vp, s. 4, PeVL 4/2016 vp. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa. HE 309/1993 vp, s. 19. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. PeVM 25/1994 vp, s. 10. Etenkin julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt johdonmukaisena, että etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Ks. PeVL 11/2015 vp, s. 3, PeVL 40/2018 vp, s. 2, PeVL 15/2023 vp, kappale 7.

⁸⁵ Ks. esim. PeVL 57/2016 vp, s. 3–4, PeVL 38/2006 vp, s. 3.

⁸⁶ PeVL 30/2016 vp.

Määräaikaisiin sopimuksiin siirtymistä ei ole pidetty ainoana keinona hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Välttämättömyys kytkeytyykin olennaisesti tavoiteltuun päämäärään ja sen toteuttamiseksi tehtyyn muutokseen. Hallitusohjelmassa tavoite on ilmaistu siten, että sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevat asunnot kohdistuisivat paremmin niitä eniten tarvitseville. Näin muotoiltuna tavoite on tarkka ja myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä mutta sosiaalisen asuntotuotannon toimintaympäristössä varsin suppea. Lähtökohtaisesti vaikuttaa kuitenkin selvältä, että toimenpide 2 on vaikutuksiltaan tavoitteen suuntainen: määräaikaiset sopimukset tekevät mahdolliseksi olla jatkamatta sellaisten vuokralaisten vuokrasuhteita, joiden bruttotulot ylittävät asetuksen mukaiset tulorajat. Toisaalta toimenpide 2 voisi lisätä segregatiota sen vuoksi, että se johtaisi parempituloisten asuntokuntien suhteelliseen vähentymiseen sosiaalisen asuntotuotannon piirissä. Ilman esimerkiksi keinon toimivuuteen liittyviä lisänäkökohtia vaikuttaisi siltä, että perusteet sille, että määräaikaisiin sopimuksiin siirtyminen olisi välttämätön, erityisesti keinona toteuttaa korotetun vuokran järjestelmä, eivät ole riittävän painavia.

Oikeasuhtaisuusharkintaa vaikeuttaa se, että pelkät bruttotulot antavat varsin pelkistetyn kuvan asuntokunnan olosuhteista. Esimerkiksi kokonaistilanne kahden alaikäisen lapsen yksinhuoltajaperheen ja yksinasuvan työikäisen välillä näyttäisi lähtökohtaisesti sisältävän olennaisia eroja. Vaikka lapset eivät juridis-muodollisesti ole vuokralaisia, ovat he oikeudellista merkitystä saavalla tavalla vuokrasuhteen vaikutuspiirissä. Määräaikaisen vuokrasuhteen jääminen ilman jatkoa aiheuttaa säännönmukaisesti välttämättömän tarpeen hakea uusi asunto. Pelkkä muuttaminen ja siihen kenties liittyvä lasten koulun vaihtuminen merkitsee tietyille asuntokunnille tyypillisesti olennaista ja usein vähintään epävarmuuden muodossa ilmenevää haittaa. Toisaalta myös työssäkäyvän aikuisen osalta voi aiheutua haittoja, esimerkiksi pidentyvän työmatkan osalta. Oikeasuhtaisuuden tarkempi kokonaisarvio edellyttääkin yksityiskohtaisempia tietoja niistä asuntokunnista, joiden suhteen tulorajojen voidaan ennakoida ylittyvän.

Kaikkiaan arvioimme toimenpiteeseen 2 liittyvän sen varsin selkeästä muodollis-juridisesta mahdollisuudesta huolimatta ”toisen kertaluvun” oikeudellisia reunaehtoja. Epävarmuus näiden reunaehtojen tarkemmasta merkityksestä näyttäisi osaksi liittyvän toimenpiteen 2 varsin tarkkaan muotoiluun. Tältä osin on jatkovalmistelussa tarvetta tarkentaa toimenpiteen 2 taustana olevan tavoitteen suhdetta sosiaalisen asuntotuotannon muihin yleisiin tavoitteisiin, jolloin myös juridisten reunaehtojen arviointia voidaan tarkentaa. Osaksi toimenpiteen 2 ongelmat joka tapauksessa liittyvät siihen, täytyvätkö sen suhteen perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatimukset välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Määräaikaisuus ei näytä ainakaan ainoalta keinolta

tavoitteen eli sosiaalisten vuokra-asuntojen oikeudenmukaisemman kohdentumisen saavuttamiseksi, ottaen huomioon, että tämäkin selvitys kohdistuu myös toimenpiteeseen 1 eli vuokran korottamiseen. Kun käytettävissä näyttäisi olevan myös toinen keino, välttämättömyysvaatimus edellyttää vahvoja lisäperusteita. Lisäksi määräaikaisuuden käyttäminen siihen, että kaikki tulorajat ylittävät asuntokunnat eivät voi jatkaa asumista alemmalla vuokralla, voisi useiden objektiivisilla kriteereillä määräytyvien ryhmien, kuten esimerkiksi lapsiperheiden osalta, olla tosiasiallisilta perhe-elämän haittavaikutuksiltaan suhteettoman ankara seuraamus suhteessa tavoitteeseen ja erityisesti tavoitteen asemaan osana sosiaalisen asuntotuotannon yleisiä tavoitteita. Siten myös oikeasuhtaisuuden vaatimuksen täyttymiseen liittyy epävarmuutta.

4.3 Tietosuojanormiston asettamat reunaehdot tulorajojen laajemmalle käytölle

Selvitettävänä oleva kokonaisuus tulojen merkityksestä asukasvalintaan liittyy oikeudellisesti olennaisesti myös kysymyksiin tietosuojasta. Tulorajojen käyttö solmittaessa ensimmäistä vuokrasopimusta toteutuu osana joka tapauksessa tehtävää laajempaa tarveharkintaa. Tämä sinänsä pehmentää tulorajan vaikutuksia siitä, että sitä käytettäisiin yksinomaisena kriteerinä. Vastaavasti edellä on perusteltu sitä, että myös tulorajan käyttäminen vuokrasuhteen päättämisen yhteydessä saattaa edellyttää ainakin mahdollisuuksia laajempaan kokonaisharkintaan objektiivisesti määräytyvien alaryhmien osalta (kuten lapsiperheet). Yhdenvertaisuussyistä sosiaalisen asuntotuotannon käytännön toteutuksesta huolehtivien yhteisöjen on oma-aloitteisesti kerättävä tällaisen harkinnan mahdollistavia tietoja kaikista vuokralaisistaan. Tällaiset tiedot koskevat tyypillisesti vuokralaisten yksityisyyden suojan piirissä olevia olosuhteita kuten perhesuhteita, asumisjärjestelyjä ja läheissuhteita. Tämän vuoksi asukasvalinnassa asianomaisille yhteisöille kertyy arkaluonteisia tietoja sisältäviä rekisterejä.

Henkilötietojen suojan ja niiden käsittelyn sekä ylipäätään tietosuojan kysymysten oikeudellisessa arvioinnissa keskeinen säädös on EU:n tietosuoja-asetus (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, jäljempänä myös ”tietosuoja-asetus”). Tietosuoja-asetus on jäsenvaltioissa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Tietosuoja-asetus sisältää kansallista liikkumavaraa, jonka perusteella kansallisella lainsäädännöllä voidaan täydentää ja täsmentää asetuksessa määriteltyjä seikkoja. Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista

sääntelyliikkumavaraa. Kansallisessa lainsäädännössämme tietosuoja-asetusta täsmentää tietosuojalaki (1050/2018).

Selvityksen kohteena olevassa sääntelyssä ei olisi kyse henkilötietojen käsittelyä koskevasta erityissääntelystä, vaan siinä säädettäisiin (lakisääteisistä) velvoitteista, joiden noudattamiseksi olisi tarpeen käsitellä henkilötietoja. Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittelyllä tulee olla asetuksen 6 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Henkilötietojen käsittely voi esimerkiksi perustua asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan siihen, että käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tietosuoja-asetuksessa on kaikkiaan paljon sääntelyä, joka on huomioonotettava kansallisessa henkilötietojen käsittelyssä. Huomioon on esimerkiksi otettava tietosuoja-asetuksessa tarkoitettut 9 artiklan 1 kohdassa määriteltyihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty.

Tietosuoja-asetuksen ohella henkilötietoja koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. PL 10.1 §:n mukaan ”[j]okaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.” Lisäksi huomioon on otettava asiassa relevantti ihmisoikeusnormisto, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, jossa turvataan yksityiselämän kunnioitus, ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Myös esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien sopimukselle on annettava merkitystä lasten henkilötietojen käsittelyn osalta. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 7 artikla yksityiselämän suojasta ja 8 artikla henkilötietojen suojasta ovat merkityksellisiä⁸⁷, ja EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä.⁸⁸

Käsillä olevassa oikeudellisessa kokonaisuudessa on kansallisen lainsäädännön säätämässä tärkeää ottaa huomioon henkilötietojen suoja, yksityisyydensuojaa ja tietosuojaa koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, jossa on osaltaan otettu huomioon edellä mainittua perus- ja ihmisoikeussäännösten muodostamaa kokonaisuutta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä henkilötietojen suojasta on verraten runsaasti. Valiokunta linjasi henkilötietojen suoja ja tietosuojaa koskevaa nykyarviointiaan erityisesti tietosuojalain säätämisen yhteydessä.⁸⁹ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU:n tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota

⁸⁷ Ks. PeVL 31/2017 vp, s. 3.

⁸⁸ Ks. esim. PeVL 21/2017 vp, s. 3.

⁸⁹ Ks. PeVL 14/2018 vp.

tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.⁹⁰ Henkilötietojen suoja tulee näin ollen turvata ensisijaisesti EU:n tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata se vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa.⁹¹

EU:n tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai suoraan tai epäsuorasti tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Lisäksi sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin että EU:n tuomioistuin ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään katsoeet, että oikeus yksityiselämän kunnioittamiseen henkilötietojen käsittelyssä koskee kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevia tietoja. Ilmaisua ”yksityiselämä” ei tältä osin pidä tulkita suppeasti.

Vaikka EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyuden vuoksi⁹², pitää perustuslakivaliokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi.⁹³ Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitetut erityiset henkilötietoryhmät.⁹⁴

Myös tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.⁹⁵

⁹⁰ PeVL 14/2018 vp, s. 4.

⁹¹ PeVL 14/2018 vp, s. 4–5.

⁹² Ks. PeVL 14/2018 vp.

⁹³ PeVL 15/2018 vp.

⁹⁴ Ks. myös esim. PeVL 17/2018 vp.

⁹⁵ PeVL 15/2018 vp.

Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perusoikeusherässä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava myös perustuslakivaliokunnan aiemman, tietosuojauudistusta edeltäneen käytännön pohjalta.⁹⁶ Valiokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa PL 10.1 §:n säännöksen lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia.

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja koskeva sääntely on oltava riittävän täsmällistä ja kattavaa. Valiokunta on lisäksi henkilötietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta.⁹⁷ Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin.⁹⁸

Sen arvioiminen, riittävätkö tavoitteen puolesta esitetyt näkökohdat oikeuttamaan nyt kyseeseen tulevat tietorekisterit ja miten niistä huolehtiminen ylipäänsä toteutetaan tietosuojasuojaa ja yksityiselämän suoja koskevien säännösten edellyttämällä tavalla, on mahdollista vasta kun tulorajojen käyttöä täydentävistä harkintatekijöistä on tarkennettu suunnitelma. Edellä kuvattu Irlannin tilanne, jossa tosin vuokra joustaa koko ajan tulojen mukaan, antaa esimerkin siitä, miten yksityiskohtaisesta ja jatkuvasti päivittämisen tarpeessa olevista tiedoista enimmiltään voi olla kyse. *Sen vuoksi tässä selvityksessä suositellaan vahvasti, että sen jälkeen, kun toimenpiteiden 1 ja 2 osalta on tehty harkinta siitä, jatketaanko niiden tai toisen niistä konkretisoimista, ja kun tuo konkretisoiminen on edennyt, asiasta hankintaan tietosuoja-asiantuntijan selvitys.*

⁹⁶ PeVL 14/2018 vp, PeVL 15/2018 vp.

⁹⁷ Ks. esim. PeVL 14/2002 vp, s. 2, PeVL 15/2002 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 4, PeVL 37/2005 vp, s. 6, PeVL 23/2006 vp, s. 3, PeVL 39/2009 vp, s. 3, PeVL 25/2010 vp, s. 2, PeVL 41/2010 vp, s. 3, PeVL 42/2010 vp, s. 3, PeVL 59/2010 vp, s. 4, PeVL 15/2012 vp, s. 3–4, PeVL 19/2012 vp, s. 3–5.

⁹⁸ PeVL 59/2010 vp, s. 4.

4.4 Tulorajojen laajemman käytön taannehtiva soveltaminen

Sosiaalisen asuntotuotannon piirissä on kymmeniätuhansia vuokrasopimuksia. Myös vuokralaisten vaihtuvuus on suurta, vaikka suuri osa vuokralaisista asuukin pitkäaikaisesti. Toimenpide 1:n eli korkeamman vuokran periminen tulorajat ylittäviltä asuntokunnilta tehokkuus keinona asetetun tavoitteen eli vuokra-asuntojen sosiaalisesti oikeudenmukaisemman kohdistumisen saavuttamiseksi heikkenee, jos uutta järjestelmää voidaan soveltaa vain muutoksen jälkeen vuokrasopimuksen tehneisiin vuokralaisiin. Myös kaikkien asukkaiden yhdenvertainen kohtelu puoltaa sitä, että samat sopimusehdot koskevat tasavertaisesti kaikkia vuokralaisia. Tämän vuoksi tässä selvityksessä arvioidaan mahdollisuuksia sille, että uutta järjestelmää voitaisiin soveltaa myös jo voimassa oleviin vuokrasopimuksiin. Taannehtivuus voidaan toteuttaa joko sopimusperusteisesti, käytännössä vapaaehtoisella sopimusmuutoksella, mutta viime kädessä sopimuksen irtisanomisella ja uuden sopimuksen solmimisella. Tätä mahdollisuutta tarkastellaan ensiksi. Taannehtivuus voidaan myös toteuttaa mahdollisen lainmuutoksen yhteydessä. Tätä mahdollisuutta tarkastellaan toiseksi.

4.4.1 Vuokrasopimuksen irtisanominen tulorajojen ylityttyä

Yhtenä keinona vahvistaa yhdenvertaisuutta eri aikoina vuokrasopimuksen tehneiden asuntokuntien kesken olisi irtisanoa sellaiset muutoksen voimaantuloa edeltävänä aikana solmitut vuokrasopimukset, joissa tulorajat ylittyvät. AHVL asettaa juridiset reunaehdot tämän keinon käytölle.

AHVL 56 §:n mukaan vuokranantajan toimittama irtisanominen voidaan julistaa tehottomaksi, jos:

1. irtisanomisen perusteena on vuokran tai vuokran määräytymistä koskevan ehdon tarkistaminen ja pyydettyä vuokraa tai vuokran määräytymistä koskevaa ehtoa olisi pidettävä kohtuuttomana tai
2. irtisanomista on vuokralaisen olosuhteet huomioon ottaen pidettävä muutoin kohtuuttomana eikä irtisanomiseen ole hyväksyttävää syytä.

AHVL:n sääntely tekee mahdolliseksi tärkeiden asiallisten syiden käyttämisen irtisanomisperusteina. Näihin asiallisiin syihin sisältyy vuokran määräytymistä koskevan ehdon tarkistaminen, jollaisesta tämän selvityksen kohteena olevissa tilanteissa näyttäisi olevan kysymys. AHVL 56 §:n 1. kohta viittaa kuitenkin vuokran korotuksia koskevaan yleissääntöön, AHVL 30

§:ään eikä sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevia vuokrasopimuksia koskevaan AHVL 32 §:ään. Siksi tämän selvityksen kannalta merkitystä saa AHVL 56 §:n 2. kohta. Asialliseen ja hyväksyttävään syyhyinkin perustuvan irtisanomisen on täytettävä myös vuokralaisen suojava turvaavan kohtuusperiaatteen vaatimukset. Konkreettisesti kohtuusperiaate voidaan ottaa huomioon irtisanomisajassa ja sen pituudessa. Sopimusperusteinen irtisanomisaika voitaisiin synkronoida mahdollisen lainsäädäntömuutoksen voimaantulon kanssa.

Kohtuusharkinta on kuitenkin viime kädessä aina yksilöllistä harkintaa. Sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevien vuokrasopimusten suuri määrä ja koko toiminnan hallittu toteuttaminen edellyttävät irtisanomisaikojen kaavamaistamista tällaisissa koko järjestelmää koskevissa muutostilanteissa. Asuntokuntien väliset erot voitaisiin ottaa sopimusperusteisessa irtisanomisessa huomioon esimerkiksi siten, että normaali irtisanomisaika olisi yksi vuosi, mutta ruokakunnille, joihin kuuluu alaikäisiä lapsia, kaksi vuotta. Pidempi irtisanomisaika voisi myös koskea esimerkiksi yksinasuvia eläkeläisiä. Kaikkiaan sopimusperusteisen irtisanomisen kohtuusharkinnassa näyttäisivät vaikuttavan samat näkökohdat kuin mitä on edellä tarkasteltu oikeasuhtaisuuden osalta perusoikeuden rajoitusedellytyksenä.⁹⁹

Sopimusperusteisesti toimenpiteiden 1 ja 2 taannehtivat vaikutukset voitaisiin toteuttaa irtisanomalla voimassa olevat vuokrasopimukset vetoamalla tehtävään muutokseen tärkeänä ja asiallisena syynä. Irtisanomisten aiheuttamia kielteisiä seurauksia voitaisiin lieventää pitkäköillä ja kenties asuntokuntatyypeittäin määritellyillä irtisanomisajoilla. Sopimusperusteiseen taannehtivuuden toteuttamiseen näyttäisi kuitenkin liittyvän myös merkittäviä haasteita. Vuokrasopimusten suuri määrä aiheuttaa siirtymävaiheessa merkittäviä hallinnollisia hankaluuksia ja kustannuksia. Sosiaalisen asuntotuotannon piirissä toimivien vuokranantajien lukumäärä ja organisaatioiden erilaisuus aiheuttaa riskin siitä, että eri toimijat toteuttavat sopimusperusteisen muutoksen eri tavoin. Oikeasuhtaisuuden kannalta on vaikea nähdä perusteita, joiden takia sopimusperusteisesti toteutettavasta (tosiasiallisesta) taannehtivuudesta aiheutuvia haittoja olisi arvioitava toisin kuin jos taannehtivuus toteutettaisiin lain säätämisen yhteydessä.

⁹⁹ Ks. Norr 2018.

4.4.2 Suhde vuokrasopimusten sitovuuden turvaavaan omaisuudensuojaan

Varallisuusoikeudellisten sopimusten sitovuutta turvataan osana perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa. Vuokrasopimuksissa on kysymys varallisuusoikeudellisista sopimuksista. Lisäksi vuokrasopimusten avulla vuokralaiset nauttivat oikeudestaan asuntoon, vaikka kysymys ei olekaan subjektiivisen oikeuden toteuttamisesta. Asuntoa voidaan pitää välttämättömyyshyödykkeenä. Tämä korostaa omaisuudensuojan kautta saatavan oikeussuojan tärkeyttä niiden järjestelyjen suhteen, joita asuntokunnat ovat omatoimisesti tehneet asumisensa suhteen.

Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Sopimusoikeuden sääntely sinänsä kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan.¹⁰⁰ Sopimusvapaus kuitenkin saa suojaa tietyssä määrin omaisuudensuojaa turvaavan yleislausekkeen kautta.¹⁰¹ Esimerkiksi lailla jollekulle säädettävä sopimuspakko eli velvollisuus sopia jostakin asiasta merkitsee rajoitusta henkilön valtaan päättää sopimussuhteistaan.¹⁰²

Taannehtiva puuttuminen yksityisten välisiin varallisuusoikeudellisiin sopimussuhteisiin on lähtökohtaisesti ongelmallista. Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain perusoikeussäännöksiin sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta (ks. PL 8 §). Muista perustuslain säännöksistä, kuten omaisuudensuojaa koskevista säännöksistä, saattaa kuitenkin johtua, että vaikutukseltaan taannehtivat säännökset voitaisiin antaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Omaisuuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi.¹⁰³ Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa.¹⁰⁴ Valiokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen

¹⁰⁰ Ks. PeVL 26/2008 vp, s. 2.

¹⁰¹ HE 309/1993 vp, s. 62. Ks. PeVL 33/1998 vp, s. 1, PeVL 15/2004 vp, s. 4–5.

¹⁰² PeVL 24/2002 vp, s. 3.

¹⁰³ Ks. esim. PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 42/2006 vp, s. 4.

¹⁰⁴ PeVL 33/2002 vp, s. 3, PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 42/2006 vp, s. 4.

odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa.¹⁰⁵ Perusteltujen odotusten suojan ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely.¹⁰⁶ Toisaalta vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivat eivät yleensä voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana.¹⁰⁷ Tällaiseenkin omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta.¹⁰⁸

Perustuslakivaliokunnan arvioinnissa on lakien taannehtivuusharkinnassa yleisesti kiinnitetty huomiota siihen, miten perusteltu on luottamus sopimuksen sitovuuteen. Esimerkiksi liikeyrityksiltä voidaan edellyttää laajempaa varautumista erilaisiin myös niiden tekemiin sopimusjärjestelyihin vaikuttaviin lainsäädäntömuutoksiin kuin yksityisiltä henkilöiltä. Tämä korostaa vaatimusta niiden syiden tärkeydestä, jotka puoltavat taannehtivuutta. Keskeisin taannehtivuutta puoltava peruste on vuokralaisten yhdenvertaisuus. Lisäksi taannehtivuutta puoltavaa merkitystä saa tarve hallinnollisesti tehokkaaseen järjestelmään. Kysymys on tärkeän yhteiskuntapoliittisen tavoitteen saavuttamiseen suunnatun julkisen resurssin vaikutuksellisuudesta.¹⁰⁹

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan asumisoikeusasunnoista annetun lain muutosehdotusta, joka olisi voinut johtaa siihen, että asumisoikeuden haltija ei saa takaisin suorittamaansa asumisoikeusmaksua talon omistajan lunastussuorituksena, tässäkin tilanteessa merkityksellisiä näkökohtia. Valiokunnan mielestä taannehtivasti toteutettuna muutos voi yksittäistapauksessa heikentää yksityisen henkilön varallisuusasemaa kohtuuttomasti, mikä on ongelmallista myös PL 19.4 §:ssä julkiselle vallalle säädetyin edistämismuutosten kannalta. Mahdollisuus menettää suoritettu asumisoikeusmaksu merkitsi perustuslakivaliokunnan mielestä vakavaa puuttumista luonnollisen henkilön varallisuusasemaan ja olisi heikentänyt henkilön edellytyksiä asumisen omatoimiseen järjestämiseen.¹¹⁰

¹⁰⁵ PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 42/2006 vp, s. 4.

¹⁰⁶ PeVL 45/2002 vp, s. 3, PeVL 25/2005 vp, s. 3, PeVL 41/2013 vp, s. 3.

¹⁰⁷ PeVL 56/2005 vp, s. 2, PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 22/2013 vp, s. 4.

¹⁰⁸ PeVL 56/2005 vp, s. 2, PeVL 31/2006 vp, s. 4. Ks. myös esim. PeVL 24/2002 vp, s. 2–3, PeVL 45/2002 vp, s. 2–3, PeVL 63/2002 vp, s. 2–3, PeVL 25/2005 vp, s. 2–4, PeVL 41/2010 vp, s. 4–6.

¹⁰⁹ Sääntelyn tehokkuutta ja tuloksellisuutta ei ole nimenomaisesti mainittu perusoikeuksien yleisinä rajoitusedellytyksinä (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Sääntelyn tehokkuus ja tuloksellisuus voivat kuitenkin kytkeytyä useaan rajoitusedellytykseen kuten suhteellisuusvaatimukseen ja hyväksyttävään tavoitteeseen. Selvää on myös, että tehoton toimi ei voi täyttää sääntelyn välttämättömyysvaatimusta. Näitä yleisiä lausumia voidaan tarkentaa vasta sääntelyesityksen ja sitä koskevien vaikutusarviointien pohjalta.

¹¹⁰ PeVL 45/2002 vp.

Samat näkökohdat kuin asumisoikeusmaksua koskevassa lausunnossa näyttäisivät olevan käsillä myös tarkasteltaessa valtiosääntöisiä rajoja korotetun vuokran maksuvelvollisuuden säätämässä taannehtivaksi. Sosiaalisen asuntotuotannon piirissä on kysymys niistä luonnollisista henkilöistä, joista muodostuu kulloinenkin asuntokunta. Asunnon saamiseen liittyvät hakemusmenettelyt huomioon ottaen on selvää, että kysymys on myös asumisen omatoimisesta järjestämisestä. Asunnon saaminen perustuu monipuoliseen viranomaisarkintaan. Vuokra-asuminen sosiaalisen asuntotuotannon piirissä on monesti pitkäaikaista. Nämä näkökohdat kokonaisuutena ovat painavia vastanäkökohtia taannehtivuudelle.

Jos toimenpide 1 katsotaan välttämättömäksi toteuttaa taannehtivana, merkitsevät vastanäkökohdat sitä, että voimaantulolle on asetettava siirtymäaika. Edelleen jos hallinnollisen selkeyden vuoksi päädytään yhteen kaikkia voimassa olevien vuokrasopimusten piirissä olevia asuntokuntia koskevaan aikamäärään, näyttäisi siltä, että erilaisten objektiivisilla kriteereillä eriytyvien asuntokuntien erilaiset tilanteet johtavat siihen, että siirtymäaika ei voi olla kovin lyhyt. Muutoin saattavat esimerkiksi muutoksesta aiheutuvat tyypilliset haitat ja huolet kohdata liian suuressa määrin sen piiriin joutuvia ryhmiä kuten lapsiperheitä. Siten myös taannehtivuuden osalta perusoikeusarviointia voidaan tarkentaa sen mukaan kuin tiedot muutoksen piiriin joutuvista asuntokunnista tarkentuvat.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä selvityksessä käsiteltiin niitä oikeudellisia reunaehtoja, jotka koskevat sosiaalisen asuntotuotannon asukasvalinnassa sovellettavien tulorajojen käytön laajentamista. Laajentamisen tavoitteena on sosiaalisen asuntotuotannon asuntojen parempi kohdentuminen niitä tarvitseville. Arvioitavina oli kaksi toimenpidettä. Ensimmäisenä keinona tarkasteltiin oikeudellisia reunaehtoja sille, että tulorajojen ylittyttyä asuntokunnalta alettaisiin periä korkeampaa vuokraa. Toisena keinona tarkasteltiin sitä, millaiset oikeudelliset reunaehdot on otettava huomioon, jos siirryttäisiin määräaikaisiin vuokrasopimuksiin. Tällöin vuokrasopimusta ei uusittaisi, jos asuntokunnan tulot ylittävät tulorajat.

Oikeudellisina reunaehtoina tarkasteltiin asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (AHVL) sääntöjä ja periaatteita, yleisen sopimusoikeuden periaatteita, asumista koskevan perustuslain 19.4 §:n ja muidenkin perusoikeuksien merkitystä, oikeutta asuntoon koskevia ihmisoikeusmääräyksiä, EU-oikeudellisia valtioneuvostonnormeihin liittyviä näkökohtia sekä tietosuojaa. Tarkastelussa otettiin huomioon myös tiedossa olleita asiassa olennaisen normistojen lähiajan muutoshankkeita.

Selvityksen toteuttamisessa selvityshenkilöt saivat tukea ja hyödyllisiä näkökulmia ympäristöministeriön asettamalta ohjausryhmältä. Sidos- tai intressiryhmien kuuleminen ei sisältynyt toimeksiantoon.

Tärkeä rajaus selvityksessä oli se, ettei selvitys koske erityisryhmille, kuten ikääntyneille, kehitysvammaisille ja opiskelijoille, suunnattuja asuntoja.

Selvityksen perusteella toimenpiteisiin 1 ja 2 kohdistuu useita oikeudellisia reunaehtoja niin asuinhuoneiston vuokrausta koskevasta lainsäädännöstä ja yleisestä sopimusoikeudesta kuin valtiosääntöoikeudenkin piiristä. Mainitut eri oikeudenalojen asettamat reunaehdot ovat samansuuntaisia – esimerkiksi kohtuullisuuden merkitys näyttäytyy merkityksellisenä paitsi sopimusoikeudellisesti myös perus- ja ihmisoikeusjuridiikan kannalta.

Asukasvalinnalla on yksilön ja tämän oikeusaseman kannalta suuri merkitys ja sitä voi luonnehtia myös perusoikeusheräksi. Toimenpidekokonaisuus on merkityksellinen useiden perusoikeuksien kannalta, etenkin oikeuden asuntoon (PL 19.4 §), yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon (PL 6 §) sekä omaisuuden suojan (PL 15 §) kannalta. Lisäksi on otettava huomioon se, että perusoikeudet

muodostavat kokonaisuuden, jossa PL 19.4 §:ää on tarkasteltava yhteydessä muihin sosiaalisiin perusoikeuksiin, kuten PL 19.3 §:ään julkisen vallan velvoitteesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Mainitut perusoikeudet vaikuttavat toimenpiteiden valintaan ja niistä säätämiseen erityisesti tulkintavaikutuksensa välityksellä, jolloin mahdollisista tulkinta- tai toteuttamisvaihtoehdoista on valittava parhaiten perus- ja ihmisoikeuksia toteuttava.

Toimenpiteet voivat merkitä myös perusoikeuksien rajoituksia, jotka edellyttävät lain tasoista sääntelyä samoin kuin muidenkin perusoikeuksien rajoitusedellytysten huomioonottamista. Tältä osin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että ehdotettavalle sääntelylle yksilöidään painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmänkin kannalta hyväksyttävä tavoite. Myös syrjäntäkieltosäännöksen asettaman erityisen hyväksyttävän perusteen edellytyksen kannalta on olennaista, että eri asemaan asettaminen on mahdollista perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Hallitusohjelman tavoitetta siitä, että sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevat asunnot tulee kohdistaa aiempaa paremmin niitä eniten tarvitseville, voi pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta sinänsä hyväksyttävänä. Samalla on kuitenkin syytä panna merkille, että esillä olevat toimenpidevaihtoehdot ovat perusoikeuskytköksiltään ja -vaikutuksiltaan moninaisia. Myös asuntotuotannon ja -politiikan tavoitteiden kokonaisuuden näkökulmasta hallitusohjelman asuntojen kohdistamistavoitetta voinee pitää vaikutuksiltaan varsin rajallisena.

Huomioon on lisäksi tärkeää ottaa se, että ehdotettavan keinon tai keinojen tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Esimerkiksi pelkät bruttotulot antavat varsin pelkistetyn kuvan koko asuntokunnan olosuhteista, kuten vuokrasuhteen vaikutuspiirissä olevista lapsista ja heidän tarpeistaan. Oikeasuhtaisuuden kokonaisarvio edellyttääkin yksityiskohtaisempia tietoja niistä asuntokunnista, joiden suhteen tulorajojen voidaan ennakoida ylittyvän.

Toimenpide 2 todettiin selvityksessä vaikutuksiltaan tavoitteen suuntaiseksi: määräaikaisten sopimukset tekevät mahdolliseksi olla jatkamatta sellaisten vuokralaisten vuokrasuhteita, joiden bruttotulot ylittävät asetuksen mukaiset tulorajat. Toisaalta toimenpiteeseen 2 voi liittyä merkittäviä ongelmia, kuten segregaaation lisääntyminen. Välttämättömyyden perusteleminen määräaikaisiin sopimuksiin siirtymiseksi vaikuttaa ylipäättään vaikealta. Lisänäkökohtia keinon toimivuudesta voi kuitenkin tulla ilmi vaikutusarvioinneista. Ylipäänsä säädösvalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota asianmukaisiin vaikutusarviointeihin, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusvaikutusten

arviointiin esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja lapsivaikutusten näkökulmasta ja mahdollisiin eri säädöshankkeiden yhteisvaikutuksiin. Lisäksi vaikutusten seuranta on pidettävä tässä asiayhteydessä tärkeänä. Seurannan perusteella on mahdollista arvioida sääntelyn onnistuneisuutta esimerkiksi valitun keinon osalta ja tehdä tällä perusteella tarvittavia säädösmuutoksia.

Selvityksessä tarkasteltujen oikeudellisten reunaehtojen perusteella toimenpiteen 1 eli korotetun vuokran perimisen tulorajat ylittäviltä asutokunnilta arvioitiin olevan oikeudellisten reunaehtojen kannalta helpommin toteutettavissa kuin toimenpiteen 2 eli yleisen siirtymisen määräaikaisiin vuokrasopimuksiin. Asunnon tarve arvioidaan asukasvalinnan yhteydessä ja tarve on tyypillisesti väliaikaista pidempää. Tulorajojen ylittyminen vuokrasuhteen aikana koskisi lopulta vain pientä osaa kaikista vuokrasuhteista. Siksi kaikkien vuokrasopimusten määräaikaiseksi tekemisestä aiheutuvat haitat ja hankaluudet kohdistuisivat valtaosin sellaisiin asutokuntiin, joiden osalta tulorajojen ylittyminen vuokrasuhteen aikana ei ole todennäköistä tai tyypillistä. Kaikkiin vuokralaisiin kohdistuva keino vuokrasuhteen määräaikaisuudesta ei näyttäisi olevan oikeasuhtainen asetetun tavoitteen kannalta.

Korotetun vuokran periminen eli toimenpide 1 perustuisi huoneenvuokraoikeudellisesti AHVL:n sosiaalisen asuntotuotannon vuokran määrää koskevaan AHVL 32 §:ään. AHVL 32 §:n erityissäännöksen tarkoituksena näyttää olleen turvata sosiaalisen asuntotuotannon vuokranantajina toimiville organisaatioille omakustannusperiaatteen joustava toteuttaminen. Tilanne, jossa AHVL 32 §:ää käytettäisiin asukasvalinnan tulorajat ylittävien asutokuntien vuokran korottamiseen, ei ollut esillä poikkeussäännöstä säädettäessä. Kysymys on vuokralaisen keskeistä velvollisuutta eli vuokran määräytymistä koskevasta muutoksesta. Siksi lainsäädännön taso olisi huoneenvuokraoikeuden systeemin kannalta perusteltu tapa tällaisen muutoksen toteuttamiselle. Käytännössä AHVL 32 §:n yksipuolisen vuokrankorotusoikeuden taustalla olevaan arava- ja korkotukilainsäädäntöön voitaisiin lisätä säännökset siitä, että vuokran määrän perusteena voi olla myös asukasvalinnassa käytettyjen tulorajojen ylittyminen.

Kokoavasti voidaan todeta, että tässä selvityksessä on eri yhteyksissä nostettu esiin toteutusvaihtoehtona erityisesti toimenpide 1:n suhteen lainsäädäntötoimi. Lainsäädäntötoimi on huoneenvuokraoikeuden järjestelmän kannalta perusteltu siksi, että nykyinen sosiaalisen asuntotuotannon piirissä solmittuja vuokrasopimuksia koskevaa ja vuokranantajan yksipuoliseen vuokran korottamiseen oikeuttavaa poikkeussäännöstä on perusteltu omakustannusvuokran perimistä edellyttävillä säännöksillä. Kun toimenpide 1 tarkoittaisi muutosta myös vakiintuneeseen

käytäntöön, lainsäädäntötoimi olisi selkeä perusta muutokselle. Toimenpiteen 1 toteuttaminen lainsäädännöllä saa tukea myös perusoikeustarkasteluista. Toimenpiteellä olisi perusoikeussuojaan puuttuvia ulottuvuuksia (etenkin omaisuudensuojaan nähden), mikä edellyttäisi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti lailla säätämistä. Lisäksi voidaan huomauttaa siitä, että henkilötietojen suojan kannalta lakiin pohjautuva tietojen kerääminen on asianmukaisempaa kuin sopimusmuutokseen tai nykyiseen oikeustilaan vetoaminen.

Lainsäädäntöhankkeena voitaisiin pyrkiä myös saattamaan viime kädessä perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, voidaanko toimenpide 1:n sisältämä muutos eli mahdollisuus tulorajat ylittävien asuntokuntien vuokrien korottamiseen toteuttaa taannehtivana ja siis myös jo ennen muutosta solmittuja vuokrasopimuksia koskevana. Taannehtivaa soveltamista puoltaisi vuokralaisten yhdenvertainen kohtelu vuokrasopimuksen solmimisajankohdasta riippumatta ja kahdesta rinnakkaisesta järjestelmän ylläpidosta aiheutuvat pitkäaikaiset hallinnolliset hankaluudet ja kustannukset. Taannehtivuutta vastaan taas vaikuttaa omaisuudensuojan turvaama vuokralaisen oikeus luottaa pätevästi solmitun vuokrasopimuksen sitovuuteen ja yksityishenkilöinä myös varsin pitkälle ulottuva luottamus sopimusta kehystävän lainsäädännön peruslinjausten muuttumattomuuteen.

EU-oikeuden valtioneuvoston päätös ei rajoita kummankaan toimenpiteen käyttöönottoa, koska sosiaalinen asuntotuotanto sisältyy niin sanottuun julkisiin palveluihin koskevaan poikkeukseen (SGEI). Korotetun vuokran periminen tulorajat ylittäviltä asuntokunnilta ei johda siihen, etteivät SGEI-poikkeuksen ehdot edelleenkin täytyisi.

Tietosuojaan liittyvät kysymykset edellyttävät arvioinnin tarkentamista kuhunkin muutoksen toteuttamiselle tarpeelliseen tietoon. Vaikka asukasvalintavaiheessa jo nyt kerätään varsin laajasti hakijoita koskevia tietoja, edellyttäisivät nyt harkittavat toimenpiteet tietojen keräämistä vuokrasuhteen aikana. Sen vuoksi selvityshenkilöt suosittelivat, että tietosuojakysymysten arviointi tehdään vasta siinä vaiheessa, kun valittavan keinon toteuttamisen yksityiskohdat ovat tarkemmin tiedossa. Tällaisessa arvioinnissa on otettava huomioon EU:n tietosuoja-asetuksen sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kohdistuvien perus- ja ihmisoikeuksien muodostama kokonaisuus.

Lisäksi asian kokonaisvaltainen valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellyttää muutakin kuin perus- ja ihmisoikeusarviointia. Tässä selvityksessä nostettiin esille etenkin perustuslain 80 §:n 1

momenttiin kytkeytyvään lailla säätämisen vaatimukseen liittyviä seikkoja. Selvityksen toimeksiannon ulkopuolisia oikeudellisia reunaehtoja voi seurata myös esimerkiksi perustuslain 121 §:n mukaisesta kuntien itsehallinnon suojasta.

Lähteet

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68.

Kansaneläkelaitos. Helsinki 2002.

Hoffrén, Mia: Yleisten sovittelunormien ja erityisten sovittelusäännösten suhde sopimusoikeudessa (ilmestyy 2025).

Kotkas, Toomas – Tuovinen, Anna-Kaisa – Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura: Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:12. Helsinki 2023.

Lahtinen, Markus – Eerola, Essi –Kuronen, Matti – Ruonavaara, Hannu: Julkisesti tuetun asuntotuotannon merkitys ja kehittäminen 2020-luvulla. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:8. Ympäristöministeriö. Helsinki 2024.

Lämsineva, Pekka: Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent. Helsinki 2011.

Norr, Joonas: Perusoikeudet, kohtuus, hyvä tapa ja sopimusoikeudellisen kokonaisharkinnan kontrolloitavuus. Lakimies 2018, s. 177–199.

Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa – Hemmo, Mika – Karhu, Juha – Kartio, Leena – Tammi-Salminen, Eva – Tolonen, Juha – Tuomisto, Jarmo – Viljanen, Mika: Varallisuus oikeus. Alma Insights. (jatkuvatäydenteinen).

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet. Alma Talent. Helsinki 2011.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Alma Talent. Helsinki 2023.

Huoneenvuokralakityöryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:41.

Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 126.

Ympäristöministeriön muistio VN/24516/2023, 28.3.2024, valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

HE 87/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta.

HE 177/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aravalainsäädännön uudistamisesta.

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 304/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uusiksi huoneenvuokralaeiksi ja niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 47/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 227/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 11 §:n sekä aravarajoituslain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 189/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 136/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamisesta.
- PeVL 17/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 33/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta.
- PeVL 15/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yksityisten alojen ja valtion sekä kunnallisen eläkejärjestelmän tietojen saamista, antamista ja salassapitoa koskevien sekä eräiden muiden lainsäädännösten muuttamisesta.
- PeVL 24/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 33/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 88 §:n muuttamisesta.
- PeVL 45/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vapaarahoitteiseksi asumisoikeusjärjestelmäksi ja asumisoikeusjärjestelmän muuksi kehittämiseksi.
- PeVL 63/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sähkömarkkinalain sekä maakaasumarkkinalain 4 luvun 6 §:n muuttamisesta.
- PeVL 14/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuksiin liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamiseksi.

- PeVL 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 15/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.
- PeVL 20/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidonlain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 21/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta koskevien säännöksiä uudistamiseksi.
- PeVL 7/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta.
- PeVL 25/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta.
- PeVL 30/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työntekijän eläkelain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 37/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.
- PeVL 39/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista.
- PeVL 56/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi lääkelain muuttamisesta.
- PeVL 14/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 23/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.
- PeVL 31/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 37/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

- PeVL 38/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- PeVL 42/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 58/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 26/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yhdenvertaisuuslain 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 39/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 25/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi nuorisolain sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.
- PeVL 35/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 41/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.
- PeVL 42/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 59/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 64/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi työttömyysturvalain 4 luvun muuttamisesta.
- PeVL 11/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.
- PeVL 15/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 19/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 25/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

- PeVL 22/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ajoneuvojen katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 26/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 41/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rekisteröidyn TEL-lisäeläkejärjestelmän lakkauttamiseksi ja eräiksi muiksi lisäeläkettä koskeviksi muutoksiksi.
- PeVL 10/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 11/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- PeVL 17/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 21/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi passilain ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 3 ja 19 §:n muuttamisesta.
- PeVL 31/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 32/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.
- PeVL 36/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 41/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 67/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 75/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 6/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi opintotukilain muuttamisesta.
- PeVL 7/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä perinnönjaon oikaisua ja omaisuuden palautusvelvollisuutta koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 11/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta.

- PeVL 4/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi vuosilomalain, merimiesten vuosilomalain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.
- PeVL 30/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.
- PeVL 45/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.
- PeVL 55/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.
- PeVL 57/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eläketukilain ja laiksi tuloverolain 63 b §:n muuttamisesta.
- PeVL 58/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta.
- PeVL 59/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 1/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto kansalaisaloitteesta avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä liittona ja sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta.
- PeVL 21/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmäksi (ETIAS).
- PeVL 51/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 14/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.
- PeVL 15/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien.

- PeVL 17/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 39/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 40/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.
- PeVL 47/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta.
- PeVL 5/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 14/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 15/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.
- PeVL 54/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi opintotukilain ja yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVM 7/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö oikeusasiamiehen erilliskertomuksesta 2006: lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu.
- PeVM 11/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.
- StVL 5/1994 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- YmVM 4/2006 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi.
- YmVM 7/2014 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, 29.4.2016, dnro 1930/2/13.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, 20.4.2001, dnro 296/4/99.

KHO 2024:129.

KKO 1998:63.

KKO 1998:107.

KKO 2003:71.

KKO 2024:71.

Kuluttajariitalautakunta *Caruna* 590/39/2016.

EU-tuomioistuin *Altmark* (C-280/00).

EU:n yleinen tuomioistuin *Stichting Woonpunt and Others v Commission* (C-132/12 P).

CESCR, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 5.3.2021,
E/C.12/FIN/CO/7.

ECSR Conclusions 2019 Finland.