

Asia: VN/325/2021-YM-33

Yhteishallintolain uudistus

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto yhteishallintolain uudistamisesta

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää mahdollisuudesta lausua yhteishallintolain uudistamisen lakiluonnoksesta.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäsenenä on 22 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäsenenä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä noin 45 000 vuokra-asuntoa, joista valtaosa on rakennettu valtion tuella. Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, joko säätiöitä, kaupunkien omistamia yhtiöitä, ylioppilaskuntia tai yhdistyksiä. Ne eivät jaa osinkoa tai muuta etuutta perustajilleen tai omistajilleen. SOA:n jäsenyhteisöjen tavoitteena on tarjota opiskelijoiden toiveita ja tarpeita vastaavia asuntoja kohtuulliseen hintaan.

Yhteishallintolain uudistaminen on tarpeen: vanha laki ei palvelu muuttuneita tarpeita

SOA pitää yhteishallintolain uudistamista erittäin tarpeellisena. Nykyinen laki on monella tapaa jäänyt ajastaan jälkeen ja eikä siten tue toimivan yhteishallinnon syntyä – pahimmillaan jopa hankaloittaa sitä. Yhteishallintolaki on syntynyt aikana, jolloin kokoustaminen oli luontevin tapa jakaa tietoa ja kerätä näkemyksiä, postiluukut ja ilmoitustaulut tehokas viestintäväline ja yhteishallinnossa käsiteltävät asiat päätettävissä talotasolla. Tämä kaikki on muuttunut. Digitaaliset

alustat mahdollistavat laajan joukon osallistamisen ajasta ja paikasta riippumatta. Uudet viestintävälineet mahdollistavat ketterän tiedottamisen. Samalla yhteishallinnon asioista yhä useampi on siirtynyt päätettäväksi talotasolta yhtiötasolle ja yhteisöjen koko on kasvanut. On siis korkea aika uudistaa yhteishallintolaki.

Lakiluonnoksen peruslinjaukset ovat SOAn näkemyksen mukaan hyviä: määritetään tämän päivän tarpeita vastaava asukasdemokratian vähimmäistaso, säilytetään puitelain luonne ja mahdollistetaan riittävä jousto, karsitaan liian yksityiskohtaista sääntelyä ja edistetään kustannustehokkaita sähköisiä toimintatapoja. SOA myös kiittää linjausta erilaisten yhteisöjen tarpeiden huomioimisesta.

Lakiluonnos ei kaikilta osin noudata sille asetettuja periaatteita. Toimielinten ja niiden roolien määrittäminen lain tasolla sementoi kokoustamisen ja määrääjäksi nimetyt toimielimet yhteishallinnon toteutustavaksi nykyaikaisten aikaan ja paikkaan sitomattomien osallistumistapojen sijaan. Puitelain luonteeseen sopisi paremmin määritellä asukkaille tietyt osallistumisen vähimmäisoikeudet ja mahdollistaa asukkaille erilainen järjestäytyminen näiden oikeuksien toteuttamiseksi parhaalla mahdollisella tavalla.

Myöskään toimielinten tehtävien varsin yksityiskohtainen määrittely ei tunnu vastaavan lakiuudistukselle asetettuja periaatteita yksityiskohtaisesta sääntelystä luopumisesta. Esimerkiksi tehtävissä määritellään erikseen, missä asioissa asukastoimikunnalla on oikeus tehdä esityksiä; eikö asukkailla ylipäänsä tulisi olla oikeus tehdä esityksiä asumiseensa liittyvissä asioissa ja vuokratoyhteisöllä velvoite niihin vastata (esitetyn lain 4 §)?

SOA tiedostaa, että vuokratoyhteisöjen asukkailla on erilaiset valmiudet ottaa käyttöön nykyaikaisia digitaalisia osallistumisen välineitä ja siksi yhtäläisten osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi määrääkaikaiset toimielimet ja kokoustaminen on valittu yhteishallinnon toteuttamisen lähtökohdaksi – pienin yhteinen nimittäjä. SOA kuitenkin huomauttaa, että digitaidot yleistyvät väestössä nopeasti. Jos nyt laadittava uudistettu yhteishallintolaki on voimassa ja päivittämättä yhtä pitkään kuin edeltäjänsä, riittävät digitaaliset valmiudet ennättävät arkipäiväistyä kaikissa ikäryhmissä. Sen sijaan kielellisten valmiuksien eritasoisuus saattaa muuttua isommaksi osallistumisen esteeksi. Jos uudistetussa laissa yhteishallinnon pohjana on edelleen 1980-luvulta juontuva määrääkaikaisten toimielinten ja kokoustamisen malli, lain päivittäminen osallistumisen tapojen kehittyessä muodostuu vaikeammaksi.

SOA ymmärtää myös, että lakiin on haluttu sisällyttää konkreettisia esimerkkejä asukastoimikunnan ja yhteistyöelinten tehtävistä sekä yksityiskohtia elinten menettelytavoista. Näin laki toimittaa myös neuvontaroolissa. Samalla se kuitenkin rajaa yhteishallinnon yksityiskohtien toteutustapoja, minkä voi nähdä vastakkaisena tavoitteelle vähimmäistason määrittävästä puitelaista.

Lakiluonnokseen kirjattu tapa toteuttaa yhteishallintoa ei opiskelijoiden kohdalla ratko nykyisen yhteishallintolain ongelmia. Edellä mainituista syistä SOA pitää erittäin tärkeänä, että lakiin kirjataan riittävät mahdollisuudet poiketa laissa säädetystä yhteishallinnon toteutustavasta silloin, kun se on tarkoituksenmukaista lain tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Opiskelijat erityisryhmänä – poikkeamisoikeus perusteltu erityisryhmien asuntojen kohdalla

Opiskelija-asuminen on yhteishallintolain toteuttamisen kannalta selkeä erityisryhmä ja SOA pitää perusteltuna, että lain soveltamisesta voidaan poiketa erityisryhmien kohdalla.

SOA teetti asukasdemokratiaa ja -toimintaa sekä yhteishallintoa käsitelleen asukaskyselyn syksyllä 2020. Kyselyyn vastasi 2633 opiskelija-asuntojen asukasta. Kyselyn tulokset osoittivat selvästi, ettei nykymuotoinen yhteishallinto palvelu opiskelija-asuntojen asukkaita parhaalla mahdollisella tavalla. Jopa 80 prosenttia vastaajista ilmoitti, ettei ole osallistunut asukastoimintaan. Yleisin osallistumisen muoto oli osallistuminen asukastoimikunnan kokoukseen (16%). Vain kahdeksan prosenttia vastanneista oli osallistunut asukkaiden kokoukseen. Monesti asukastoimikuntia jää perustamatta kiinnostuksen puutteen takia ja yhteisön hallituksen asukasedustajaa saattaa olla valitsemassa vain kourallinen asukkaita tuhansista. Asukasdemokratia ei voi toteutua aidosti ilman aktiivista osallistumista.

Opiskelija-asunnoissa asutaan tyypillisesti vain lyhyt aika. Keskimääräinen asumisaika asuntoa kohden on 1,6 vuotta. Lyhyt asumisaika vaikuttaa yhteishallinnon toteuttamiseen monella tapaa. Jos yhteishallintoa toteutetaan etupäässä määräajaksi nimettyjen toimielinten kautta, iso osa opiskelija-asuntojen asukkaista rajautuu käytännössä ulkopuolelle, jos muuttoajankohta ei osu yksiin toimielinten valintakokousten kanssa. Toisaalta moni joutuu jättämään tehtävän määräaikaisessa toimielimessä kesken poismuuton takia. Ongelma koskee erityisesti talotason toimielimiä, sillä moni opiskelija-asuntojen asukas asuu saman opiskelija-asuntoyhteisön asunnoissa pidempään, vaikka vaihtaakin asunto useamman kerran sinä aikana.

Mahdollisuus osallistua suurempien muutosten, kuten perusparannusten, suunnitteluun tai isännöinnin ja huollon kilpailutuksiin on erittäin perusteltu silloin, kun keskimääräinen asumisaika on pitkä: asukkaat pääsevät vaikuttamaan omaan asumiseensa. Opiskelijoilla tämä ei useimmiten toteudu. Usein opiskelija on ennättänyt muuttaa toisaalle ennen kuin korjaushanke on ehtinyt suunnittelun ja toteutuksen jälkeen valmistua. On perusteltua, että asukkaat voivat halutessaan toivoa ja saada korjausten tai muiden muutosten yhteydessä laatutasoa parantavia mutta kustannustasoa nostavia ratkaisuja, jos itse ovat valmiita maksamaan lisän vuokrissaan. Opiskelija-asunnoissa asiaa olisi tarkasteltava tulevien asukkaiden toiveiden kannalta. Lyhyt keskimääräinen asumisaika vaikuttaa myös osallistumismotivaatioon. Aktiivinen osallistuminen edellyttää kiinnostusta edistää tulevien opiskelijoiden asumisoloja, vaikkei itse ehtisikään nauttia kehityksen hedelmistä.

Historiansa takia monissa opiskelija-asuntoyhteisöissä opiskelijat ovat keskeisessä roolissa yhteisön päätöksenteossa muutenkin kuin yhteishallintolain määrittämällä tavalla. Esimerkiksi opiskelijajärjestöt saattavat nimittää yhteisön hallituksesta osan, enemmistön tai jopa koko hallinnon. Opiskelija-asuntoyhteisöjen kohdalla on tärkeä huomioida, että opiskelijoiden toiveet tulevat huomioiduiksi muitakin kuin yhteishallintolain määrittämiä vaikuttamis- ja osallistumiskanavia pitkin.

Opiskelu on hektinen elämänvaihe ja opiskelijoiden vapaa-ajasta käydään kovaa kilpaa. SOAn teettämässä asukaskyselyssä 44 prosenttia ilmoitti ajanpuutteen syyksi sille, ettei ole osallistunut asukastoimintaan. Jotta asukkaat osallistuisivat yhteishallintoon nykyistä aktiivisemmin, osallistumisen kynnyksen tulisi olla huomattavasti matalampi. SOAn teettämässä asukaskyselyssä vain 17 prosenttia oli kiinnostunut sitoutumisesta määräajaksi säännölliseen toimintaan ja 83 prosenttia piti itselle mieluisampana satunnaista osallistumista.

Opiskelijoilla on hyvä valmiudet digitaalisten välineiden käyttöön. Opiskelijoiden joukossa digitaaliset käytännöt eivät muodostu osallistumisen esteeksi, sillä opiskelu itsessään edellyttää niiden käyttöä. Siksi opiskelija-asuntoyhteisöissä yhteishallinto tulisi voida toteuttaa ensisijaisesti digitaalisia välineitä ja niiden mahdollistamia toimintatapoja hyödyntäen.

Edellä mainituista perusteista johtuen on epätodennäköistä, että opiskelijoiden osallistumisaktiivuuutta saataisiin kasvatettua niillä yhteishallinnon rakenteilla, joita lakiluonnoksessa esitetään. Erityispiirteidensä takia opiskelija-asumista varten tulisi kehittää opiskelijoiden osallistumistavoista ja tarpeista lähtevä yhteishallinnon toteutustapa. SOA kannattaa lakiluonnokseen sisällytettyä mahdollisuutta poiketa yhteishallintolaissa säädetystä erityisryhmien asumisessa ja pitää sitä opiskelija-asumisen kannalta erittäin tärkeänä. Poikkeamismahdollisuuden turvin opiskelija-asuminen voi myös toimia yhteishallinnon kokeilulaboratoriona, jossa kehitettäviä moderneja osallistumisen tapoja voidaan asteittain ottaa käyttöön muissa vuokratyöyhteisöissä.

Opiskelija-asuntojen rakentamista on ennen erityisryhmien investointiavustusta tuettu omapääoma-avustuksella. Osalla opiskelija-asuntoyhteisöistä on myös nuorisoasuntoja ja yhteishallinnon toteuttamisessa nuorisoasumista koskevat osin samat haasteet kuin opiskelija-asumistakin. SOA pitää tärkeänä, ettei poikkeamismahdollisuutta ole rajattu vain erityisryhmien investointiavustuksella tuettuihin asuntokohteisiin vaan että se on sidottu investointiavustuslaissa määritettyihin erityisryhmiin.

Erityisryhmien poikkeamisoikeuden soveltamista täsmennettävä

SOA kiittää mahdollisuutta poiketa yhteishallintolain soveltamisesta erityisryhmille tarkoitetuissa asumisessa, mutta huomauttaa, että poikkeamismahdollisuus jättää huomattavan laajan tulkintavallan lain soveltamista valvovalle ja siinä neuvovalle viranomaiselle. Lain yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjatut esimerkit tulevat siksi muodostamaan keskeisen ohjenuoran käytännön soveltamiselle. Lakiesityksen yksityiskohtaisten perusteluiden on annettava riittävä selkänöja erityisryhmien poikkeuksen soveltamiselle.

Lakiluonnoksessa on mainittu muun muassa hallituksen asukasjäsenehdokkaan valitseminen sähköisellä äänestyksellä sekä sähköinen asukasraati ja muut matalan kynnyksen osallistumistavat. Nämä ovat erittäin perusteltuja. SOAn teettämässä asukaskyselyssä 86 prosenttia piti sähköisiä äänestyksiä ajankohtaisista aiheista mielekkäänä tapana vaikuttaa asumiseensa ja 61 prosenttia toivoi asukkaiden sähköistä keskustelualustaa.

Lakiluonnoksen yksityiskohtaiset perustelut eivät sen sijaan ota kantaa siihen, missä määrin näillä voidaan korvata muita yhteishallintolain määrittämiä mutta heikosti toimivia osallistumisen muotoja. Kuten lakiluonnoksessa todetaan, epätarkoituksenmukaiset toteutustavat sitovat turhaan opiskelija-asuntoyhteisöjen resursseja, jotka voitaisiin muuten käyttää parempien osallistumismahdollisuuksien toteuttamiseen. Siksi SOA pitää tärkeänä, että poikkeamismahdollisuus pitää nimenomaisesti sisällään myös oikeuden olla toteuttamatta niitä yhteishallintolain määrittämiä toimintatapoja, jotka eivät opiskelijoiden tapauksessa ole tarkoituksenmukaisia.

SOAn teettämän asukaskyselyn perusteella vain pieni osa opiskelijoista haluaa sitoutua toimintaan määrääjäksi ja enemmistöä (61%) kiinnostaa asukastoiminta ja -yhteisö enemmän kuin asukasdemokratia ja vaikuttaminen (39%). Käytäntö on osoittanut, ettei aktiiveja välttämättä riitä jokaisessa vuokranmääritysyksikössä riittävästi, jotta asukastoiminta voisi nojata vuokranmääritysyksikkökohtaisiin asukastoimikuntiin ja näitä yhdistävään yhteistyöelimeen. Yhtäältä vaikuttamiseen ja asukasdemokratiaan painottuva toiminta voi karsia asukasyhteisön kehittämisestä kiinnostuneita yhteishallinnon parista. Toisaalta sähköisistä osallistumistavoista ja asukasäänestyksistä riippumatta tarvitaan vaikuttamisesta kiinnostuneita aktiivisia asukkaita koordinoimaan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Vaikuttamisessa tulisi taata edustavuus, kun taas asukastoiminnan järjestämisessä olisi luontevaa, että kaikki halukkaat pääsevät osallistumaan.

Opiskelija-asumisen kannalta voisi olla perusteltua keskittää vaikuttaminen yhdelle tasolle ja toisaalta mahdollistaa asukastoimikuntien perustaminen ja niihin liittyminen mahdollisimman ketterästi. Tällöin vaikuttaminen tapahtuisi opiskelija-asuntoyhteisön tasolla, mutta läheisyysperiaatetta ja mahdollisuutta vaikuttaa oman vuokranmääritysyksikön asioihin voitaisiin tukea sähköisillä ratkaisuilla. Tämä edellyttäisi lakiluonnoksessa mainittujen esimerkkien lisäksi mahdollisuutta poiketa siitä, mitä luonnoksessa esitetään asukkaiden kokouksesta, asukastoimikunnista ja yhteistyöelimestä sekä näille säädetyistä tehtävistä. Lakiluonnoksen 2 § mahdollistaa tämän, jolloin asia jäisi viime kädessä neuvovan ja valvovan viranomaisen ratkottavaksi, ellei lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa oteta asiaan selvää kantaa.

SOA esittää, että lakiesityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin sisällytetään huomio, että opiskelija-asumisessa on mahdollisuus poiketa siitä, mitä asukastoimikuntien ja yhteistyöelimen nimeämisestä sekä tehtävistä on säädetty, kunhan asukkaiden osallistumismahdollisuudet on turvattu muulla mielekkäällä tavalla.

Sen lisäksi, että laki ei saa rajata pois mielekkäitä toteutusmuotoja ja poikkeuksen soveltamiseen tarvitaan valvoville viranhaltijoille riittävä selkänöja, tarvitaan myös hyvien käytäntöjen kehittämistä ja jakamista. SOA esittää, että opiskelija-asuntoyhteisöt, opiskelijajärjestöt ja ARA valmistelevat yhdessä ohjeen yhteishallinnosta opiskelija-asumisessa.

Esimerkki yhteishallinnon mahdollisesta toteutustavasta opiskelija-asumisessa

- Vuosittain järjestetään asukkaiden kokous, joka nimittää yhteistyöelintä vastaavan kaikkia asukkaita edustavan toimikunnan. Kokous voidaan järjestää myös kokonaan sähköisesti tai korvata esimerkiksi avoimella ehdokasasettelulla ja määräajan auki olevilla sähköisillä äänestyksillä, jotta mahdollisimman monella asukkaalla on mahdollisuus osallistua.
- Asukkaiden osallistumisen organisoinnissa päävastuu on yhteistyöelimellä, joka kerää asukkaiden näkemyksiä esimerkiksi kaikille asukkaille tai tietyn kohteen asukkaille suunnatuilla äänestyksillä ja muodostaa kannan näiden perusteella. Elin vastaa niin yhteistyöelimellä kuin asukastoimikunnalle säädettyistä tehtävistä, ellei päätä delegoida vastuuta joiltain osin asukastoimikunnille.
- Asukastoimikunnat ovat rullaavia. Niihin on mahdollista liittyä ilmoituksella missä vaiheessa vuotta tahansa. Toimikuntien puheenjohtajat nimittää asukkaiden kokous tai jos kokouksessa ei ilmoittaudu kiinnostuneita tai puheenjohtaja muuttaa pois kesken kauden, yhteistyöelin voi nimittää tehtävään hakeneen puheenjohtajaksi.
- Asukastoimikuntien pääpaino on asukastoiminnassa, mutta halutessaan voivat ottaa kantaa vuokranmääritysyksikön asioihin.
- Hallituksen asukasedustajaehdokkaat valitaan avoimella ehdokasasettelulla ja sähköisellä äänestyksellä.

Uhkasakko ja valvonta

Lakiluonnoksessa esitetään, että nykyisen neuvontaroolinsa lisäksi ARA myös valvoo yhteishallintolain toteuttamista. ARAlle esitetään oikeutta määrätä uhkasakko, jos laissa vuokrataloyhteisö toimii lain vastaisesti tai laiminlyö velvoitteitaan. SOA huomauttaa, että lakiluonnos jättää valvovalle ja neuvovalle viranomaiselle huomattavaa tulkintavaltaa siinä, miten yhteishallintolakia sovelletaan erityisryhmien asumisessa. Näin ollen samalle taholle kasautuu valta

päättää, mikä on hyväksyttävä tapa toteuttaa yhteishallintoa erityisryhmäkohteissa, valta valvoa tämän toteutumista ja valta asettaa uhkasakko vaatimusten tehostamiseksi. Tämän takia SOA pitää erityisen tärkeänä, että lain yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjataan riittävän selkeästi ja esimerkein höystettynä se, missä määrin yhteishallintolaissa säädetystä on mahdollista poiketa erityisryhmäkohteissa.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu

Toiminnanjohtaja

Lehtoruusu Lauri
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry