

Asia: VN/33796/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi asumisoikeusasunnoista annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit esitysluonnoksesta

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi asumisoikeusasunnoista annetun lain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt Valtiokonttorilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi asumisoikeusasunnoista annetun lain muuttamisesta. Valtiokonttori esittää lausuntonaan hallituksen esityksestä annettuun luonnokseen seuraavaa.

Yleistä

Valtiokonttori hoitaa keskitetysti suurinta osaa Suomen valtion rahoitustoimista. Valtiokonttori hallinnoi valtion muiden organisaatioiden myöntämiä valtiontakauksia ja -takuita, lainoja ja korkotukia.

Valtiokonttorin osalta luonnos hallituksen esitykseksi ("HE-luonnos") koskee valtion myöntämien ja takaamien, asumisoikeustalojen rahoittamiseen tarkoitettujen lainojen hallinnointia. Valtiokonttorin tehtävänä on asunto- ja lainakantaan liittyvien valtion riskien hallinta yhteistyössä valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen (Varke) kanssa. Asumisoikeusasumiseen kohdistettu rahoitus kuuluu osana tähän kokonaisuuteen.

Yksityiskohtaiset kommentit

Ehdotetun muutoksen tausta ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asumisoikeusasunnoista annettua lakia. Asumisoikeustalon rajoituksista vapauttaminen mahdollistettaisiin asumisoikeustalon vajaakäyttötilanteessa ja asumisoikeusyhteisön konkurssissa. Esityksen tavoitteena on vahvistaa asumisoikeusjärjestelmän taloudellista kestävyyttä ja nopeuttaa tappiollista taloista luopumista, jotta talosta aiheutuvat kulut eivät rasittaisi asumisoikeusyhteisöä ja sen asumisoikeuden haltijoita (HE-luonnoksen s. 1).

HE-luonnoksessa todetaan asumisoikeusyhteisöjen toimintaympäristön muuttuneen viime vuosien aikana merkittävästi aiempaa haastavammaksi, mikä on johtanut käyttövastikkeiden nousuun sekä käyttöasteiden heikentymiseen (s. 4). HE-luonnoksessa todetaan lisäksi, että asumisoikeusasuntokanta vanhenee

ja takapainotteisten lainojen lyhennykset kasvavat.

Rajoituksista vapauttamista koskevilla ehdotuksilla tavoitellaan HE-luonnoksen mukaan asumisoikeusjärjestelmään liittyvien riskien hallitsemista ja asumisoikeusjärjestelmän taloudellisen kestävyuden parantamista tilanteessa, jossa asumisoikeusyhteisöjen toimintaympäristö on muuttunut olennaisesti haastavammaksi (HE-luonnoksen s. 4 ja 9).

Valtiokonttori pitää asumisoikeusyhteisöjen toimintaympäristön haasteita vakavina. Valtiokonttori pitää valtion riskien hallinnan näkökulmasta välttämättömänä, että lainsäädäntö mahdollistaa konkurssiin tai muutoin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen asumisoikeusyhteisön omistaman asumisoikeustalon tehokkaan ja oikeudellisesti selkeän realisoinnin tavalla, joka minimoi valtiolle aiheutuvat takaus- ja luottotappioriskit. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että asumisoikeustalo voidaan myydä rajoituksista vapaana.

Valtiokonttori katsoo kuitenkin, että ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla ei tosiasiallisesti tulla saavuttamaan HE-luonnoksessa esitettyjä tavoitteita. Rajoituksista vapauttamista koskevat edellytykset eivät ole käytännössä toteutettavissa esitetystä muodosta. Ehdotettu sääntely ei siten tule parantamaan asumisoikeusjärjestelmän taloudellista kestävyyttä eikä pienentämään valtion takaus- ja luottotappioriskejä.

Rajoituksista vapauttaminen vajaakäyttötilanteessa (88 a §)

Rajoituksista vapauttaminen vajaakäyttötilanteessa

HE-luonnoksessa ehdotetaan, että asumisoikeustalon rajoituksista vapauttamista helpotettaisiin vajaakäyttötilanteessa. Ehdotuksen mukaan tämä nopeuttaisi

tappiollisista taloista luopumista. Rajoituksista vapauttava talo muutettaisiin ehdotuksen mukaan tavalliseksi asunto-osakeyhtiöksi (s. 10).

Varke voisi ehdotuksen mukaan vapauttaa asumisoikeustalon lain mukaisista luovutusrajoituksista, jos talon huoneistoille ei ole kysyntää asumisoikeusasuntoina ja tästä syystä talossa on jäljellä asumisoikeuden haltijoita kolmasosassa tai alle kolmasosassa talon huoneistoista. Rajoituksista vapauttaminen edellyttäisi tällöin lain 88 §:ssä säädetyn lisäksi muun muassa sitä, että asumisoikeusmaksut tarkistuksineen palautetaan 56 §:ssä säädetyn mukaisesti jäljellä oleville asumisoikeuden haltijoille, ja että asumisoikeuden haltijalle tarjotaan ensisijaisesti hallitsemansa huoneiston omaksilunastusoikeutta ja toissijaisesti vuokrasopimusta kyseiseen huoneistoon tai muuta asumisoikeus- tai vuokra-asuntoa paikkakunnalla.

HE-luonnoksessa omaksilunastusten on ennakoitu jäävän vähäiseksi, koska rajoituksista vapautettavat kohteet ovat taloudellisesti heikossa asemassa (s.

20). Valtiokonttori toteaa, että huoneiston omaksilunastaminen ja siitä seuraava asunto-osakkeen omistaminen asunto-osakeyhtiössä, joka on todennäköisesti

taloudellisesti heikossa asemassa, on osakkeenomistajan näkökulmasta merkittävä riski. Mikäli asunto-osakeyhtiö esimerkiksi asetettaisiin konkurssiin, asukas menettää hallintaoikeuden huoneistoonsa ja asunto-osakkeet muuttuvat pääsääntöisesti arvottomiksi.

Valtiokonttori toteaa lisäksi, että rajoituksista vapauttamisen edellytyksenä oleva asumisoikeusmaksujen palauttaminen muodostaa todennäköisesti käytännön esteen rajoituksista vapauttamiselle. Rajoituksista vapauttamista hakevan asumisyhteisön taloudellinen tilanne on todennäköisesti niin heikko, ettei sillä ole tarpeeksi varoja asumisoikeusmaksujen palauttamiseen.

Rajoituksista vapauttaminen vajaakäyttötilanteessa edellyttää sekä ehdotetun 88 a §:n että voimassa olevan lain 88 §:n mukaisten edellytysten täyttymistä. Ehdotettu sääntely on rakennettu hyvin vaikeaselkoiseksi johtaen siihen, että sääntelystä aiheutuvat käytännön seuraukset ovat vaikeasti hahmotettavissa. Rajoituksista vapauttamisen lukuisat edellytykset, kuten edellytys siitä, että asumisoikeustalon huoneistoista perittävillä käyttövastikkeilla tai vuokrilla ei ole voitu kahtena edellisenä vuotena kattaa talon hyväksyttäviiä vuotuisia pääoma- ja hoitomenoja, johtavat myös todennäköisesti siihen, että asumisoikeustalo voidaan vapauttaa rajoituksista vasta kun se on syvissä taloudellisissa ongelmassa. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan asumisoikeustalo tulee voida vapauttaa rajoituksista jo ennen kuin taloudelliset ongelmat ovat muodostuneet niin vakaviksi, että talouden tervehdyttämisen edellytykset ovat olennaisesti heikentyneet.

Voimassa olevan lain 88 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan rajoituksista vapauttamisen edellytyksenä on, että valtion asuntolaina tai aravalaina taikka vapautettavan talon osuus tällaisesta lainasta maksetaan kokonaan takaisin, ei kuitenkaan, jos lainasaatavaa ei ole voitu turvata pakkotäytäntöönpanossa. Kun voimassa olevaan lainsäädäntöön yhdistetään säädettäväksi

ehdotettu omaksilunastamisoikeus, kokonaisuus voi vaikuttaa rajoittavasti asumisoikeustalon mahdolliseen realisointiin. Mikäli luovutuksensaajalla olisi velvollisuus tarjota asumisoikeuden haltijoille omaksilunastamisoikeutta, tämä vähentäisi väistämättä kiinnostusta asumisoikeustalon ostamiseen, joka puolestaan lisää valtion takaus- ja luottotappioriskejä. Valtiokonttori ei pidä valtion takaus- ja luottotappioriskejä lisäävää ehdotusta kannatettavana.

Rajoituksista vapauttaminen konkurssitilanteessa (88 b §)

Rajoituksista vapauttaminen konkurssissa

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan asumisoikeustalon uusi omistaja ei konkurssista huolimatta vapaudu käyttö- ja luovutusrajoituksista, ja asumisoikeussopimukset pysyvät voimassa. Näin ollen asumisoikeustalon ostaminen konkurssitilanteessa on siten käytännössä mahdollista vain toimijalle, jonka tarkoituksena on asumisoikeustoiminnan jatkaminen. Mikäli tällaista ostajaa ei löydy, jää asumisoikeustalo konkurssipesään, ja edessä on todennäköisesti konkurssin raukeaminen.

HE-luonnoksessa ehdotetaan, että Varke voisi hakemuksesta vapauttaa asumisoikeustalon lain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista myös, jos asumisoikeusyhteisö on asetettu konkurssiin. Rajoituksista vapautettavan talon asumisoikeusmaksut katsottaisiin eräänntyneeksi konkurssin alkamisen jälkeen, ja konkurssipesä olisi vastuussa asumisoikeusmaksujen palautuksesta. Rajoituksista vapauttaminen edellyttäisi muun muassa myös sitä, että asumisoikeusmaksut tarkistuksineen palautetaan 56 §:ssä säädetyn mukaisesti asumisoikeuden haltijoille, ja että talon luovutuksensaaja tarjoaa asumisoikeuden haltijalle hallitsemansa huoneiston omaksilunastusoikeutta tai vuokrasopimusta kyseiseen huoneistoon taikka muuta asumisoikeus- tai vuokra-asuntoa paikkakunnalla. Jos talon hallintamuodoksi tulee asunto-osakeyhtiö, asumisoikeuden haltijan hallinnassa olevan huoneiston hallintaan oikeuttavia osakkeita on tarjottava hänen lunastettavikseen.

Valtiokonttori pitää välttämättömänä, että asumisoikeustalo voidaan vapauttaa rajoituksista, jos asumisoikeusyhteisö on asetettu konkurssiin. Mikäli asumisoikeustaloa ei voitaisi konkurssitilanteessa vapauttaa rajoituksista eikä sille ole kysyntää asumisoikeustalona, seurauksena voi olla konkurssipesän konkurssi tai konkurssin raukeaminen.

Ehdotuksen mukaan asumisoikeustaloa ei voida vapauttaa rajoituksista ennen kuin asumisoikeusmaksut tarkistuksineen on palautettu asumisoikeuden haltijoille. Valtiokonttori kiinnittää huomiota siihen, että asumisoikeustaloa ei käytännössä voida myydä rajoituksista vapaana ennen kuin Varke on tehnyt rajoituksista vapauttamista koskevan päätöksen. Ehdotettu säännös johtaa näin ollen tilanteeseen, jossa konkurssipesällä on oltava jo ennen asumisoikeustalon realisointia riittävästi vapaita varoja asumisoikeusmaksujen palauttamiseen. Muussa tapauksessa rajoituksista vapauttaminen ei ole mahdollista eikä taloa voida myydä rajoituksista vapaana.

Edellä mainittu on käytännössä epätodennäköistä, koska konkurssiin asetetun asumisoikeusyhteisön varat koostuvat yleensä lähes yksinomaan sellaisesta omaisuudesta, joka on pantattu valtion takaamien tai myöntämien lainojen vakuudeksi. HE-luonnoksessa myös todetaan (s. 21), että ”asumisoikeusyhteisöjen suurimman velkapääoman muodostavat valtion takaamat kiinteistövakuudelliset korkotukilainat, joten konkurssitilanteessa jako-osuutta tuskin liiemmästi jää näiden vakuudellisten velkojen maksamisen jälkeen.”. HE-luonnoksessa todetaan lisäksi, että asumisoikeustaloilla olevat kiinteistövakuudelliset korkotukilainat ovat maksunsaantijärjestyksessä etusijalla (s. 15-16).

Säännösehdotuksessa on siten ristiriita: rajoituksista vapauttamisen edellytyksenä on asumisoikeusmaksujen palauttaminen, mutta samalla todetaan, ettei konkurssipesässä käytännössä ole varoja näiden suoritusten maksamiseen vakuudellisten velkojen etusijan vuoksi. Tästä seuraa tilanne, jossa asumisoikeustalo ei käytännössä voi vapautua lain mukaisista rajoituksista:

(1) asumisoikeustaloa ei voida vapauttaa rajoituksista ennen kuin asumisoikeusmaksut on palautettu,

(2) asumisoikeusmaksujen palauttamiseen ei ole varoja ennen asumisoikeustalon myyntiä eikä todennäköisesti sen jälkeenkään, sillä kuten HE-luonnoksessa todetaan, konkurssitilanteessa jako-osuutta jää vakuudellistenvelkojen maksamisen jälkeen vain vähäisesti, ja

(3) myynti rajoituksista vapaana ei ole mahdollista ennen rajoitusten poistamista.

Ehdotettu säännös johtanee siten lähes poikkeuksetta tilanteeseen, jossa asumisoikeustaloa ei ole mahdollista vapauttaa rajoituksista, koska konkurssipesässä ei ole tarpeeksi vapaita varoja asumisoikeusmaksujen palauttamiseen – ei ennen asumisoikeustalon myyntiä eikä sen jälkeenkään. Rajoituksista vapauttaminen muodostuu siten käytännössä mahdottomaksi, eikä ehdotetulla sääntelyllä tulla saavuttamaan HE-luonnoksessa kuvattuja tavoitteita. Säännös ei lisää HE-luonnoksen tavoittelemaa joustavuutta konkurssitilanteisiin, vaan jättää tilanteen käytännössä ennalleen.

Rajoituksista vapauttamisen lisäedellytykseksi on lisäksi ehdotettu, että talonluovutuksensaaja tarjoaa asumisoikeuden haltijalle hallitsemansa huoneiston omaksilunastusoikeutta tai vuokrasopimusta kyseiseen huoneistoon taikka muuta asumisoikeus- tai vuokra-asuntoa paikkakunnalla. Ehdotuksen mukaan asumisoikeuden haltijan hallinnassa olevan huoneiston hallintaan oikeuttavia osakkeita on tarjottava hänen lunastettavikseen, jos talon hallintamuodoksi tulee asunto-osakeyhtiö. Ehdotetussa säännöksessä tai sen perusteluissa ei ole kuitenkaan avattu lunastusmenettelyä tai määritelty sitä, miten lunastushinta määräytyy. Säännöksen perusteella jää siten epäselväksi, miten omaksilunastamista olisi käytännössä tarjottava ja millä hinnalla.

Mikäli asumisoikeuden haltija käyttäisi omaksilunastusoikeuttaan, talosta muodostuisi niin sanottu sekatalo, jossa olisi useita hallintaperusteita. HE-luonnoksen mukaan sekataloja pidetään

hallinnollisesti vaikeina (s. 14). Ehdotettu sääntely tulee todennäköisesti lisäämään valtiolle aiheutuvia takaus- ja luottotappioriskejä. Mikäli luovutuksensaajalle säädettäisiin velvollisuus tarjota asumisoikeuden haltijalle omaksilunastamisoikeutta, vaikuttaisi tämä väistämättä kohteen realisoinnista saatavaan kauppahintaan. Tällä olisi suora vaikutus niihin takauskorvauksiin, jotka valtio maksaa lainanmyöntäjille. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan omaksilunastamisoikeudesta säättäminen lisäisi valtion riskejä huomattavalla tavalla, eikä ehdotusta voida näin ollen pitää kannatettavana.

Omaksilunastaminen on säädetty rajoituksista vapauttamisen edellytykseksi, mutta omaksilunastamista on käytännössä mahdollista tarjota vasta kun talolla on uusi omistaja. Asumisoikeustaloa ei kuitenkaan ole mahdollista myydä rajoituksista vapaana ennen kuin Varke on tehnyt päätöksen rajoituksista vapauttamisesta. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa omaksilunastamiseen liittyvä edellytys kaatuu sen toteuttamiskelpoisuuteen:

- 1) rajoituksista vapauttaminen edellyttää, että asumisoikeuden haltijalle on tarjottu mahdollisuus lunastaa huoneisto omakseen,
- 2) omaksilunastamisen tarjoaminen edellyttää kuitenkin, että asumisoikeustalolla on uusi omistaja, mutta
- 3) asumisoikeustaloa ei voida myydä rajoituksista vapaana, ennen kuin Varke on vapauttanut asumisoikeustalon rajoituksista.

Lopuksi

Mikäli asumisoikeustaloihin kohdistuvien rajoitusten vapauttamisen edellytyksenä on kaikissa tilanteissa asumisoikeusmaksujen palauttaminen, voi syntyä tilanne, jossa asumisoikeustaloa ei käytännön esteiden takia saada myydyksi. Tällöin edessä voi olla esimerkiksi konkurssipesän varattomuuden vuoksi raukeava konkurssi tai konkurssipesän konkurssi. Asumisoikeustalon asukkaat voivat tällöin joutua tilanteeseen, joka pahimmillaan johtaa siihen, ettei asumisoikeustalon ylläpitoon, kuten lämmitykseen ja jätehuoltoon, ole varoja. Tämä riski korostuu erityisesti silloin, kun pantinhaltija on joutunut luopumaan asumisoikeusyhteisölle myönnetyn lainan vakuutena olleesta kiinnityksestä kiinteistöön tai vuokraoikeuteen, jolla asumisoikeustalo sijaitsee. Tilanne, jossa asumisoikeustaloa ei vapauteta rajoituksista, voi siten muodostua kestävämmäksi niin yhteisön velkojien kuin asukkaiden kannalta.

Valtiokonttori pitää näin ollen ensiarvoisen tärkeänä, että asumisoikeustalo voidaan vapauttaa rajoituksista tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla, jotta voidaan ehkäistä esitetyn kaltaisten tilanteiden syntyminen ja vähentää valtion takaus- ja luottotappioriskejä.

Uusien asumisoikeussopimusten irtisanomisehto (88 c §)

-

Järjestysnumeroista ja järjestysnumerorekisterisistä luopuminen

-

Mäkinen Ida-Maria
Valtiokonttori