

Asia: VN/11549/2026

Asunto-osakeyhtiöiden perusparannuslainojen ja omistusasuntolainojen valtioneuvoston sekä asuntosäästöjärjestelmän ehtojen parantaminen

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta, jolla parannettaisiin asunto-osakeyhtiöiden perusparannuslainojen valtioneuvoston, asuntosäästöjärjestelmän ja asuntolainojen valtioneuvoston ehtoja.

Oikeusministeriö on tarkastellut asiaa erityisesti asunto-osakeyhtiöoikeuden näkökulmasta ja lausuu luonnoksesta seuraavaa.

Ehdotettu soveltamisalarajaus ja sen sisältämä viittaus asunto-osakeyhtiölakiin

Luonnoksen mukaan asunto-osakeyhtiön perusparannuslainojen valtioneuvoksesta annetun lain 1 §:ää (soveltamisalasäännöstä) on tarkoitus muuttaa siten, että taloudelliset toimijat rajataan tuen saajien ulkopuolelle.

Voimassa olevan pykälän mukaan laissa säädetään valtioneuvoksesta luottolaitokselle, vakuutusyhtiölle, eläkelaitokselle ja kunnalle (lainanmyöntäjä) lainoista, jotka käytetään asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009) tarkoitetun asunto-osakeyhtiön omistaman ja hallitseman rakennuksen tai sen osan perusparantamiseen. Luonnoksen mukaan voimassa olevaa pykälää täydennettäisiin uudella virkkeellä, jonka mukaan perusparannettavan rakennuksen tai sen perusparannettavan osan olisi oltava asunto-osakeyhtiölain 1 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettussa käytössä. Lain mukaisen valtion takauksen saaneita lainoja kutsuttaisiin jatkossakin takauslainoiksi.

Säännöksen perusteluissa (s. 20) todetaan, että ehdotuksen tarkoituksena on rajata avustuksensaajista yhteisöt, jotka toimivat ammattimaista vuokraustoimintaa varten. Edelleen perusteluissa mainitaan asunto-osakeyhtiölain 1 luvun 2 §:n 2 momenttiin viitaten, että huoneiston tai huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta yli puolet tulisi olla osakkeenomistajien hallinnassa olevia asuinhuoneistoja. Samanaikaisesti perusteluissa todetaan, että ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että valtioneuvoston hyväksyttäisiin asunto-osakeyhtiöille, joissa huoneistot olisivat osakashallinnassa ja näin ollen edistettäisiin osakkaiden asumista eikä tukea myönnettäisi taloudelliseen toimintaan.

Oikeusministeriö toteaa, että valittuun sääntelytapaan, ts. viittaukseen asunto-osakeyhtiölain sääntelyyn, näyttäisi liittyvän joitakin ongelmia sääntelyn selkeyden ja toimivuuden kannalta. Ensimmäinen näistä koskee säännöksessä viitatus lainkohdan ja edellä esitetyn perustelulausuman suhdetta. Asunto-osakeyhtiölain 1 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan yhtiön jokainen osake tuottaa yksin tai toisten osakkeiden kanssa oikeuden hallita yhtiöjärjestyksessä määrättyä huoneistoa tai muuta osaa yhtiön hallinnassa olevasta rakennuksesta tai kiinteistöstä. Viitatussa lainkohdassa ei siten säädetä perusteluissa mainitusti siitä, että yli puolet huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta tulisi olla osakkeenomistajien hallinnassa olevia asuinhuoneistoja. Säännöksestä ei siten näyttäisi seuraavan sitä, mitä perusteluiden mukaan on ilmeisesti tarkoitettu. Perustelumaininnan valossa voidaan myös kysyä, olisiko ylipäättään tarkoituksenmukaista kytkeä huoneistojen käyttöä koskeva edellytys yhtiön rakennusten lattiapinta-alaan; mainitun noudattaminen ja valvominen tuen edellytyksenä (vrt. alla tästä sanottu) vaikuttaa työläältä.

Toinen ongelma puolestaan liittyy siihen, ettei asunto-osakeyhtiölain 1 luvun 2 §:ssä ylipäättään aseteta sellaisia osakehuoneistojen (tosiasiallista) käyttöä koskevia vaatimuksia, kuin mistä ehdotetussa lainkohdassa ilmeisesti on tarkoitus olla kyse. Mainitun asunto-osakeyhtiölain säännöksen 1 momentissa säädetään pakottavalla tavalla asunto-osakeyhtiön määritelmästä pitkälti yhtiöjärjestyksen sisällön osalta. Säännöksen 2 momentissa puolestaan säädetään osakkeiden tuottamasta osakehuoneiston hallintaoikeudesta kiinnittämättä lainkaan huomiota tällaisen hallintaoikeuden sisältöön; säännöksessä tarkoitettu osakehuoneiston hallinta voi pitää sisällään monenlaista yhtiöjärjestyksen mukaista ja/tai tosiasiallista huoneiston käyttöä. Joka tapauksessa voidaan sanoa, että kaikki asunto-osakeyhtiönä rekisteröidyt yhtiöt jo sinänsä täyttävät pykälässä ja sen perusteluissa mainitut edellytykset, eikä niiden käyttäminen laissa tarkoitettun valtioneuvoston myöntämisen edellytyksenä siksi vaikuta toimivalta sääntelyratkaisulta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että asunto-osakeyhtiö, jonka kaikki osakkeet ovat ammattimaista vuokraustoimintaa harjoittavan osakkeenomistajan (kuten esimerkiksi vuokratiloyhtiön tai eläkevakuutusyhtiön) omistuksessa, ei kaikilta osin rinnastu asunto-osakeyhtiöön, jossa on useampi kuin yksi osakkeenomistaja ja jossa kukin osakkeenomistaja itsenäisesti päättää, pitääkö hän osakehuoneistoa omassa hallinnassaan vai luovuttaako hän osakehuoneiston vuokralaisen hallintaan. Asunto-osakeyhtiössä, jossa omistus on hajaantunut useammalle kuin yhdelle osakkeenomistajalle, osakehuoneistojen tosiasiallista käyttöä on huomattavasti vaikeampi todentaa ja ennustaa kuin asunto-osakeyhtiössä, jonka kaikki osakkeet ovat ammattimaista vuokraustoimintaa harjoittavan osakkeenomistajan omistuksessa. Luonnoksessa näitä omistuspohjaltaan varsin erilaisia asunto-osakeyhtiöitä on käsitelty jossain määrin rinnasteisesti tai

ainakin samanaikaisesti ja selkeää eroa tekemättä, mikä on omiaan lisäämään ehdotukseen liittyvää epäselvyyttä sen suhteen, millainen toiminta ja kenen harjoittamana on tarkoitus rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu soveltamisalarajaus voi muodostua käytännössä ongelmalliseksi useasta eri syystä. Rajaus vaikuttaa asettavan vuokrasuhteeseen perustuvan asumisen omistussuhteeseen perustuvaa asumista heikompaan asemaan, vaikka molemmissa on kysymys tavallisesta asumisesta. Vaikka rajauksen tavoitteena on estää tuen kanavoituminen taloudellista toimintaa harjoittaville yhteisöille, käytännössä rajaus voisi estää tuen kanavoitumisen myös huomattavalle osalle tavallista asumista. Siten rajaus voisi tosiasiallisesti (ja esityksessä kuvatun vastaisesti) johtaa asunto-osakeyhtiöiden perusparannuslainojen valtioneuvoston ehtojen heikentymiseen. Luonnoksen mukaan rajaus perustuisi siihen, kuinka suuri osuus osakehuoneistojen lattiapinta-alasta on osakkeenomistajien omassa hallinnassa, mutta epäselväksi jää, mistä luotettava selvitys tällaisesta hallinnasta saataisiin ja tulisiko asiaa arvioida valtioneuvoston myöntöhetkellä vai jollain muulla hetkellä. Luonnos ei vaikuta ottavan huomioon esimerkiksi sitä, että asunto-osakeyhtiön osakkeiden omistussuhteissa ja osakehuoneistojen hallintasuhteissa voi tapahtua huomattaviakin muutoksia perusparannuslainan takaisinmaksuaikana, kuten ei myöskään sitä, että osakehuoneiston hallinnan luovuttaminen vuokralaiselle voi olla hyvinkin tarkoituksenmukainen keino ylläpitää tavallista asumista tilanteessa, jossa huoneistoa ei esimerkiksi alueiden eriytymiseen liittyvistä syistä haluta myydä tai saada myytyä. Vaikuttaa siltä, että rajauksen soveltaminen olisi käytännössä hyvin vaikeaa ja että rajauksen soveltaminen johtaisi laissa tarkoitetun avustuksen varsin sattumanvaraiseen jakautumiseen eri asunto-osakeyhtiöiden välillä. Poissuljettua ei ole, että rajauksen toteuttamiseen liittyisi myös perusoikeuksien ja säätämisyhteistyön näkökulmasta arvioitaviksi tulevia kysymyksiä.

Jos tarkoituksena on rajata nimenomaan taloudellista toimintaa harjoittavat yhteisöt tuen saajien ulkopuolelle, oikeusministeriö suosittelee, että ehdotettu rajaus ja sen säännöskohtaiset perustelut laaditaan uudelleen jatkovalmistelussa. Uudelleenlaatimisen yhteydessä viittaukset asunto-osakeyhtiölain 1 luvun 2 §:n 2 momenttiin ja osakehuoneistojen lattiapinta-alaan tulisi poistaa. Ehdotusta tulisi lisäksi täydentää sen selventämiseksi, mitä uudella rajauksella on tosiasiasa tarkoitettu ja kirjoittaa tätä rajausta koskevat edellytykset selkeästi lakiin.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Oikeusministeriö katsoo, että luonnoksessa ehdotettu soveltamisalarajaus ei ole lakiteknisesti toimiva eikä se myöskään johda ehdotuksen perusteluissa kuvattuun lopputulokseen.

Oikeusministeriö suosittelee, että ehdotettu soveltamisalarajaus laaditaan uudelleen jatkovalmistelussa. Jos tarkoituksena on rajata laissa tarkoitetun avustuksen saajien ulkopuolelle esimerkiksi sellaiset asunto-osakeyhtiöt, joiden kaikki osakehuoneistot ja/tai määrätty osa huoneistoista on ammattimaisen sijoittajan tai sijoittajien omistuksessa, soveltamisalarajaus voidaan

muotoilla nimenomaan tämän seikan ympärille. Valtiontakauksen ehtojen soveltamisen ennakoitavuuden kannalta olisi myös perusteltua täsmentää esitystä sen selventämiseksi, minkä ajankohdan perusteella tukikelpoisuutta esimerkiksi em. kriteerin valossa arvioidaan.

Lopuksi oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa voi olla syytä varmentaa myös se, onko asiassa kysymys nimenomaan lain soveltamisalan rajaamisesta (1 §) vai esimerkiksi takauslainaksi hyväksymisen yleisten edellytysten muuttamisesta (4 §).

Huhtala Liisa
Oikeusministeriö

Mäkitalo Johanna
Oikeusministeriö - Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto