

Juhlajulkaisu
Juhani Wirilander
1935 – 30/11 – 2005

Toimituskunta

Jarno Tepora

Mikko Tulokas

Pekka Vihervuori

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen kartat: Maanmittauslaitos

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Juhani Wirilanderin valokuva s. 7 Foto-Jatta

ISSN 0356-7222

IBSN 915-855-248-7

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005

Lauri Tarasti

Eräistä asuntoasioista hallintolainkäytössä

Johdanto

Sotiemme jälkeen ja aluksi niiden vuoksi asunto-olojen kehittäminen on kuulunut suomalaisen hyvinvointivaltion tärkeisiin tehtäviin. Tätä ilmentää hyvin perusoikeuksiin vuonna 1995 lisätty, nykyinen Suomen perustuslain 19 §:n 4 momentti, jonka mukaan ”julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä”.

Julkinen valta on vastannut tästä huolehtimisvelvollisuudestaan pääasiassa

- asuntotuotantotuella arava- ja korkotukijärjestelmien kautta (tarjontatuki) sekä
- suoralla tuella asumistukijärjestelmän kautta (kysyntätuki).

Molempiin tukimuotoihin sisältyy suuri määrä hallinnollisia päätöksiä, joita valtion ja kuntien viranomaiset tekevät. Lukumääräisesti asumistukipäätökset (asumistukilaki 408/1975) ovat paljon suuremmat, koska asumistuen saajia on ollut vuosittain kaiken kaikkiaan yli 450 000. Koska nämä päätökset, jotka kansaneläkelaitos tekee, ovat lähinnä sosiaalihuollon puolelle kuuluvia ja muutoksenhaku niistä tapahtuu ensin tarkastuslautakuntaan ja viimeisenä asteena vakuutusosoikeuteen (asumistukilaki 20 §), en käsittele niitä tässä yhteydessä. Esille eivät tässä tule myöskään muut sosiaalihuoltoon kuuluvat asumisasiat¹.

Asuntoasiat hallintolainkäytössä tarkoittavat tässä artikkelissani lähinnä arava- ja korkotukijärjestelmiin sisältyviä hallintopäätöksiä etenkin aravalain (1189/1993), arava-asetuksen (1587/1993), aravarajoituslain (1190/1993), lain asumisoikeusasunnoista (650/1990), lain vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001), lain omistusasuntolainojen korkotuesta (1204/1993), lain asunto-osakeyhtiölainojen korkotuesta (205/1996) ja lain omistusasuntolainojen valtioneuvoston päätöksestä (204/1996) piirissä. Valtion asuntotuotantotutkeen voidaan myös katsoa kuuluvan erilaiset avustukset, kuten esimerkiksi laissa eräistä Valtion asuntorahastosta maksettavista avustuksista (657/2000) ja laissa asuntojen korjausavustuksista (1021/2002) tarkoitetut.

Mainittakoon, että valtion asuntotuotantotuella on rakennettu 1970 alusta lukien lähes puolet kaikista uusista omistus- ja vuokra-asunnoista.

¹ Ks. esim. asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 759/1987 10–12 §.

Muutoksenhakusäännöksistä asuntoasioissa²

Asuntoasioita yleisessä lainkäytössä käsittelevät yleiset tuomioistuimet so. kärjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus. Sovellettaviksi tulevat useimmiten asunto-osakeyhtiölain (809/1991), asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) ja asuntokauppalain (843/1994) säännökset. Oikeuskäytäntö on tältä osin suhteellisen runsasta.

Arava- ja korkotukilakeihin perustuvat asuntoasiat ovat sen sijaan esiintyneet hallintolainkäytössä vain harvoin edellisessä jaksossa kuvatusta moninaisesta lainsäädännöstä huolimatta. Se johtui aiemmin osaksi siitä, että valittaminen oli laajalti kiellettyä. Aravalakia edeltäneen asuntotuotantolain (247/1966) mukaan silloisen asuntohallituksen päätökseen ei saanut hakea muutosta valittamalla. Kunnallisen viranomaisen päätöksestä sai asuntoasiassa tehdä oikaisuvaatimuksen ja siihen annetusta päätöksestä sai hakea muutosta hallintovalituksella asuntohallitukseen. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen estyi mainitulla valituskiellolla. Käytössä oli siten vain hallinnon sisäinen valitustie.

Asuntohallinnon uudistuksen yhteydessä 1.12.1993 lukien ja heti sen jälkeen aravalaissa 1.1.1994 lukien muutoksenhakua uudistettiin. Perustettua suppeata Valtion asuntorahastoa ei voitu muodostaa valitusviranomaiseksi, vaan muutoksenhaku oikaisuvaatimuksesta annetun kunnan päätökseen tuli tehdä lääninoikeuteen. Samalla sallittiin oikaisuvaatimuksen tekeminen myös asuntorahaston ja Valtiokonttorin päätöksistä asuntoasioissa. Niiden antamaan päätökseen oikaisuvaatimuksesta ei kuitenkaan annettu valitusoikeutta. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saattoi päästä vain ylimääräisin muutoksenhakukeinoin.

Valtion asuntolainoitusta koskevan lainsäädännön muutoksenhakusäännökset uudistettiin kokonaisuudessaan 1.4.1999 voimaan tulleilla yhdeksän lain muutoksilla (269–277/1999). Hallituksen esityksen (HE 237/1998 vp) mukaan muutoksella oli kaksi tarkoitusta: 1) saada arava- ja korkotukilainsäädännön muutoksenhaku vastaamaan paremmin perusoikeuksissa, kansainvälisissä sopimuksissa ja hallintolainkäyttölaissa (586/1996) asetettuja velvoitteita ja tavoitteita sekä 2) yhdenmukaistaa tässä lainsäädännössä jossain määrin epäyhtenäistä muutoksenhakumenettelyä.

Uudistuksen jälkeenkin muutoksenhaku arava- ja korkotukilainsäädännössä jäi suppeammaksi kuin yleensä hallintoviranomaisten päätöksistä, ja sellainen se on edelleenkin kuten jäljempänä selviää.

Tähän on selvät syynsä. Aravalainoja ja korkotukia voidaan myöntää vain valtion talousarvion rajoissa. Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta lainan tai korkotuen saamiseen. Niiden myöntäjällä on laaja harkintavalta siinä, onko hanke sosiaalisesti tarkoituksenmukainen ja taloudellisesti tarpeellinen. Hankkeiden valinta ei ole pääsääntöisesti oikeusharkintaa. Kielteisen päätöksen saanut voi aina hakea samalle kohteelle seuraavana vuonna uutta päätöstä. Näistä syistä aravalainan myöntämistä ja korkotukilainan hyväksymistä koskevat päätökset ovat joh-

² Ks. Lauri Tarasti – Jouko Narikka – Hannu Junkkari: Arava- ja korkotukilainsäädäntö, 2002, s. 166–167, 194, 200, 221, 235, 239, 243.

donmukaisesti valituskiellon piirissä. Sanottu koskee myös pääsääntöisesti arava- ja korkotukilainsäädännössä tarkoitettuja kunnallisia asukasvalintapäätöksiä, joissa valinnan perusteena on sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarve. Asunnonhakijan oikeusturvan takaamiseksi hänellä kuitenkin on mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus kunnalle tai kannella asukasvalintapäätöksestä Valtion asuntorahastolle.

Mainittakoon, että hallituksen esityksessä eräiden asuntolainoitusta koskevan lainsäädännön muutoksenhakusäännösten muuttamiseksi (HE 237/1998 vp s. 7) otettiin kantaa hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin, nykyisen Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin soveltamiseen arava- ja korkotukilainsäädännössä. Tämä momenttihan kuuluu:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.”

Hallituksen esityksen kannanotossa viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoon muutoksenhausta työvoima-asioissa (12/1997 vp) valituskieltojen perustuslainmukaisuudesta seuraavasti:

”Jos kuitenkin etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin alaan.”

Tämän jälkeen hallituksen esityksessä todettiin, että sen

”mukaisista muutoksenhakukielloista pääosa koski kokonaan viranomaisen harkintaan perustuvia taloudellisia tai taloudellisuonteisia etuja. Osa niistä oli myös sellaisia, että niiden myöntäminen riippui käytettävissä olevista määrärahoista. Merkittävä osa muutoksenhakukiellon kohteeksi tulleista päätöksistä oli lisäksi sellaisia, joita ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pidettäisi ylipäänsä valituskelpoisina päätöksinä”.

Muutoksenhaun rajoittamisen perusteita ei sen sijaan ole aravalainojen hoitoon, asuntojen ja asuintalojen hallintaan, käyttöön ja luovutukseen tai myönnettyjen etuuksien peruuttamiseen liittyviin päätöksiin nähden. Niistä muutoksenhaku voidaan järjestää hallintolainkäyttölain edellyttämällä normaalilla tavalla.

Mainitut periaatteet on viety johdonmukaisesti läpi arava- ja korkotukilainsäädännössä pääasiassa seuraavalla tavalla:

Ensiksikin oikaisuvaatimus on yleisesti mahdollinen. Aravalain 39 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen saa tehdä asuntorahaston, Valtiokonttorin ja kunnan viranomaisen päätöksestä tässä laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa tarkoitettussa asiassa. Se on sallittu myös vuokralaisen valintaa tai hyväksymistä koskevasta kunnan päätöksestä. Oikaisuvaatimuksen

voi tehdä vain hakija, ei esimerkiksi vuokralaisdemokratiatoimielin tai asukasyhdistys. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista päätöksen tehneelle viranomaiselle ja kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen viranhaltijan päätöksestä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Oikaisuvaatimusmenettely ei ole lainkäyttöä vaan hallintomenettelyä.³

Aravalain 39 §:n 3 momentti sisältää kuitenkin poikkeuksen, jonka mukaan kunnan päätökseen lainoitettavista kohteista ei saa erikseen hakea oikaisua eikä muutosta valittamalla. Syynä tähän on, että tämä päätös on ennakkollinen varsinaiseen lainapäätökseen nähden, josta puolestaan saa hakea oikaisua, mutta ei valittamalla muutosta. Sama on tilanne ilman eri säännöstäkin arava-asetuksen 9 §:ssä tarkoitetuissa lainapäätökseen nähden ennakkollisissa rakennussuunnitelman ja kustannusten hyväksymispäätöksissä, joissa on lähinnä kyse hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin nojalla valituskelpoisuuden ulkopuolelle jäävistä valmistelevista päätöksistä. Arava-asetuksen 9 §:n mukaan asuntorahasto voi hyväksyä lainapäätöksen osana ensin kohteen rakennussuunnitelman ja kustannukset, jonka jälkeen rakennustyöt voidaan aloittaa.⁴

Kunnan päätös lainoitettavista kohteista ei kuitenkaan ole vain valmistelua, vaan lopullinen ratkaisu (aravalain 3 §:n 2 mom.). Asuntorahasto ei voi myöntää lainaa muille kuin kunnan hyväksymille lainoitettaville kohteille. Tämän seurauksena sellainen hakija, jonka hanketta kunta ei ole hyväksynyt lainoitettavaksi, ei kohteen tultua jo hylätyksi saa asuntorahastosta mitään päätöstä, josta hakija voisi hakea oikaisua. Ainoaksi vaihtoehdoksi jää ylimääräinen muutoksenhaku.

Toiseksi aravalain 39 §:n 2 momentissa säädetään yleisestä oikeudesta hakea muutosta oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Oikaisuvaatimus on siten valituksen tekemisen pakollinen esivaihe. Mainittakoon, että arava- ja korkotukilakien mukaisissa asioissa ei hallinto-oikeudessa peritä käsittelymaksuja (L tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista 701/1993 6 § 1 mom. 15a k. [1546/2001]). Hallinto-oikeuden päätöksestä on sitten jatkovalitusoikeus hallintolainkäyttölain 9 §:n nojalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tavanomaiseen tapaan.

Kolmanneksi aravalain 39 §:n 3 momentti sisältää laajan luettelon poikkeuksista edellä sanottuun yleiseen oikeuteen hakea muutosta valittamalla oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen. Kysymyksessä olevat valituskiellot ovat asuntoasioille ominainen erityinen piirre hallintolainkäytössä. Valituskieltojen syitä on edellä lyhyesti selostettu. Tämän päivän oikeusturvaa korostavasta näkökulmasta valituskieltojen piiri näyttää tarpeettomankin laajalta.

³ Ks. Pekka Hallberg – Pirkko Ignatius – Heikki Kanninen, Hallintolainkäyttölaki, Helsinki 1997, s. 50–51.

⁴ Ks. Tarasti – Narikka – Junkkari emt. s. 152–153.

Valituskielto koskee seuraavia oikaisuvaatimuksesta annettuja päätöksiä:

- kunnan päätökset aravalain 8, 12, 16, 20 ja 26 §:n sekä arava-asetuksen 34 §:n nojalla
- asuntorahaston päätökset aravalain 5, 8, 16, 26 ja 32 §:n nojalla
- Valtiokonttorin päätökset aravalain 12, 20, 26, 31 ja 38 §:n sekä arava-asetuksen 34 §:n nojalla.

Valituskielto oikaisuvaatimuksista annetuista päätöksistä on siten itse asiassa pääsääntö. Valituskielloista valtaosa koskee aravalainan myöntämistä, korkotukilainan hyväksymistä, lainan siirtoa, lainan vakuuksia ja velkajärjestelyä sekä vuokra-aravalainan vuosimaksun alentamista. Valituskiellosta huolimatta ovat ylimääräiset muutoksenhakukeinot näissäkin asioissa käytettävissä.

Muutoksenhausta *ympäristöministeriön* asuntoasioissa antamiin päätöksiin ei aravalaissa ole säännöksiä, vaan noudatettavaksi tulee hallintolainkäyttölaki. Ministeriön päätökset arava- ja korkotukilainsäädännön nojalla ovat kuitenkin yleensä ns. normipäätöksiä, joista ei ole valitusoikeutta, koska ne eivät välittömästi kohdistu kenenkään yksityiseen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.⁵

Mitä edellä on sanottu muutoksenhaun järjestämisestä, koskee vastaavasti myös aravarajoituslain nojalla tehtyjen päätösten muutoksenhakua (aravarajoituslaki 21 §). Valituskieltoja on kuitenkin vain yksi ja se koskee kunnan päätöstä vuokralaisen valitsemisesta tai hyväksymisestä, josta tehdystä kunnan oikaisuvaatimuksesta antamasta päätöksestä ei saa valittaa. Valituskiellon tavoitteena on estää asuntojen tyhjillään olo. Käytännössä suurimman osan valintapäätöksistä tekee nykyisin aravavuokratalon muu omistaja kuin kunta (tavallisesti yksityisoikeudellinen yhteisö, esimerkiksi kunnan omistama yhtiö), jolloin myöskään oikaisuvaatimusoikeutta ei ole.

Myös muutoksenhaku viranomaisen päätöksistä asumisoikeusasunnoista annetun lain nojalla noudattaa samoja aravalain periaatteita. Tässä laissa ei kuitenkaan ole säännöksiä valtion lainoista eikä korkotuista. Tärkeä viranomaispäätös tässä laissa on 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu kunnan päätös asumisoikeuden saajasta tai luovutuksensaajasta. Siitä voi tehdä oikaisuvaatimuksen lain 53 §:n nojalla, mutta oikaisuvaatimuksesta annetusta kunnan päätöksestä saa tehdä valituksen hallinto-oikeuteen vain, jos valittajan hakemus on hylätty sen vuoksi, ettei hän täytä asumisoikeuden saajalle tai luovutuksensaajalle asetettuja edellytyksiä tai että virheellinen menettely on vaikuttanut valittajan vahingoksi. Tämä ratkaisu poikkeaa edellä sanottuista muutoksenhausta vuokra-asuntoihin valittavien asukkaiden valinnassa, mitä hallituksen esityksessä (237/1998 vp s.10–11) perusteltiin sillä, että asumisoikeuden saajaksi hyväksymiseen ei liity samanlaista sosiaalista tarkoituksenmukaisuusharkintaa kuin asukkaiden valinnassa vuokra-asuntoihin.

Aravalakia vastaavia muutoksenhakusäännöksiä on myös laissa vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (41 §), laissa omistusasuntolainojen korkotuesta (14 §),

⁵ Ks. Hallberg – Ignatius – Kanninen emt. s. 85–87.

laissa asunto-osakeyhtiötalojen korkotuesta (12 §) sekä laissa omistusasuntolainojen valtiontakauksesta (16 §). Sen sijaan mainittuja lakeja uudemmassa laissa aravalainojen lainaehtojen määräaikaisesta muuttamisesta eräissä tapauksissa (1023/2002, 12 §) ei valituskielloja ole, vaan Valtiokonttorin päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista ja siitä annetusta päätöksestä hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja viime kädessä korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Laissa eräistä Valtion asuntorahastosta maksettavista avustuksista (8 §) muutoksenhaku on järjestetty siten, että valtion asuntorahaston ja Valtiokonttorin päätöksistä saa hakea oikaisua samoin kuin aravalain mukaan, mutta oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen, joka koskee avustuksen myöntämistä, ei saa hakea valittamalla muutosta, mutta muuhun oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa. Tällaisia muita päätöksiä ovat etenkin avustuksen takaisinperintään liittyvät päätökset. Sen sijaan laissa asuntojen korjaus- ja energia-avustuksista (1 § 2 mom.) muutoksenhaku on järjestetty kokonaan eri tavalla tyytymällä viittaamaan valtionavustuslakiin (688/2001). Sen muutoksenhakua koskevan 34 §:n mukaan valtionapuviranomaisen päätökseen saa hakea oikaisua 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista ja oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen hakea muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että arava- ja korkotukilainsäädäntöä joudutaan joskus soveltamaan myös yleisessä lainkäytössä yleisissä tuomioistuimissa. Näin tapahtuu etenkin konkurssien, velkajärjestelyjen ja ulosottotoimien yhteydessä. Esimerkkinä mainitsen tässä korkeimman oikeuden päätöksen 2000:122:

Kunta oli saanut pakkohuutokaupalla omistukseensa asunto-osakkeet, joiden ostamiseen kunta oli myöntänyt omistusravalainan. Aravalain 12 §:n 1 momentin mukaan laina oli siirtynyt kunnan vastattavaksi. Säännöksen katsottiin tarkoittavan sitä, ettei lainansaaja enää ollut vastuussa velan maksamisesta.

Käytännöstä

Kuten edellä on todettu, muutoksenhaku asuntoasioissa on jäänyt hallintolainkäytössä vähäiseksi. Siihen on monta syytä, joista edellä jo on mainittu: historialliset syyt, laajat valituskiellot, oikeus hakea aina uudelleen lainaa tai korkotukea, subjektiivisten oikeuksien puuttuminen jne.

Tehdyistä oikaisuvaatimuksista ei ole saatavissa numeraalisia tietoja. Myöskään kuntien oikaisuvaatimuksista antamista päätöksistä tehdyistä valituksista hallinto-oikeuksiin ei ole koottu lukuja.

Valtion asuntorahaston päätöksistä on tehty Helsingin hallinto-oikeuteen valituksia arava- ja korkotukilainsäädännön muutoksenhakusäännösten vuonna 1999 tehtyjen uudistusten jälkeen vain noin 20, minkä lisäksi tulevat jäljempänä erikseen käsiteltävät aravarajoituslaissa tarkoitettujen osakkeiden luovutuksista Keskus-Sato Oy:n ja asuntorahaston (ja Valtiokonttorin)

välille syntyneet hallintoriidat. Oikaisuvaatimusten määrä on tietysti ollut suurempi, koska kaikista oikaisuvaatimuksista annetuista asuntorahaston päätöksistä ei ole valitettu hallinto-oikeuteen.

Mainituista noin 20 valituksesta suurin osa eli 12 on ollut yksityishenkilöiden valituksia asuntorahaston päätöksistä korjausavustuksista terveyshaittojen poistamiseksi (L asuntojen korjausavustuksista 2 § 1 mom.). Kahdessa tapauksessa kysymys oli valtion asuntorahaston kieltäytymisestä maksamasta luotonantajalle eli pankille omistusasuntojen valtiontakauksesta annetun lain mukaista takauskorvausta. Asuntorahasto voi menetellä näin, jos se katsoo, ettei lainan myöntämisessä, lainan hoitamisessa tai lainan vakuuksien hoitamisessa ole noudatettu lakia, määräyksiä tai hyvää pankkitapaa ja tällä menettelyllä on loukattu valtion etua (L omistusasuntolainojen valtiontakauksesta 11 §). Molemmissa tapauksissa hallinto-oikeus kuitenkin velvoitti asuntorahaston takauskorvauksen maksamiseen.

Viidessä tapauksessa valitettiin kielteisestä päätöksestä hakemukseen aravarajoituslaissa tarkoitetuista rajoituksista vapauttamiseen (aravarajoituslaki 16 §). Kielteistä päätöstä ei hallinto-oikeudessa muutettu. Tällaisen hakemuksen voi kuitenkin aiempien päätösten estämättä tehdä uudelleen. Yhdessä tapauksessa kysymys oli julkisuuslainsäädännöstä ja aravakiinteistörekisterin julkisuudesta. Hallinto-oikeus katsoi rekisterin julkiseksi toisin kuin asuntorahasto.

Yhdessä suhteellisen tuoreessa tapauksessa oli kysymys yleishyödylliseksi yhteisöksi nimeämisen peruuttamisesta (aravalaki 15 d §) ja siihen liittyen erillisessä valituksessa aravalainojen irtisanomisesta (aravalaki 37 §) sekä korkotuen maksamisen lakkauttamisesta (laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta 37 §). Hallinto-oikeus hylkäsi molemmat valitukset, mutta näistä päätöksistä on tehty jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valtiokonttorin päätöksistä on niin ikään vain harvoin haettu muutosta. Lukumääräisesti eniten on viime vuosina tehty oikaisuvaatimuksia valtiokonttorin toimivaltaan kuuluvista päätöksistä vuokratalojen ja asumisoikeustalojen talouden tervehdyttämistä avustuksista (L eräistä Valtion asuntorahastosta maksettavista avustuksista 4 ja 8 §). Seitsemän tällaista oikaisuvaatimusta hylättiin vuonna 2000 ja yksi vuonna 2004. Aravalainojen vuosimaksun alentaminen kuuluu valtiokonttorin toimivaltaan (arava-asetus 34 §). Valtiokonttorin päätöksistä hylätä alentamista koskeva lainansaajan tekemä hakemus tehtiin vuonna 2001 yhdeksän oikaisuvaatimusta, joista hyväksyttiin neljä ja hylättiin viisi.

Vuosittain on tehty joitain oikaisuvaatimuksia Valtiokonttorin päätöksistä henkilökohtaisten omistusasuntolainojen velkajärjestelyissä (aravalaki 38 §) ja joskus myös tällaisen lainan vastuunjakopäätöksistä valtion ja kunnan kesken (aravalaki 31 §).

Eräistä valtiokonttorin päätöksistä on valitettu Helsingin hallinto-oikeuteen ja joistakin sen päätöksestä on vielä tehty jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kaksi korkotukilainasäädännön mukaista asukasvalintaa koskevaa valtiokonttorin päätöstä vuodelta 2001 saivat korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaisunsa vuonna 2005 (19.4.2005 taltiot 1181 ja 1182). Molemmissa tapauksissa valtiokonttori oli päättänyt korkotukilainalle maksettavaksi erääntyneen korkohyvityksen takaisinperinnästä asunto-osakeyhtiöltä niiden asuntojen osalta, joiden

vuokralaiset eivät täyttäneet asunnon saannin edellytyksiä (L vuokra-asuntolainojen ja asu-misoikeustalolainojen korkotuesta 11 ja 39 § ja VN:n asetus valtion tukemien vuokra-asunto-jen asukkaaksi valitsemisessa sovellettavista periaatteista 1191/2001, joskin näihin tapauksiin sovellettiin aiempaa lakia vuokra-asuntolainojen korkotuesta (867/1980) ja aiempaa VN:n päätöstä 1135/1995). Hallinto-oikeus kumosi molemmat valtiokonttorin päätökset sillä vali-tuksissa esitetyllä perusteella, että valintaperusteista oli voitu poiketa, koska valtioneuvoston päätöksen edellyttämiä hakijoita ei ollut ollut hakutilanteessa. Valtioneuvoston päätöksen mu-kaan näin voitiin tehdä ja valita tällöin hakijat, joiden olot ovat lähinnä olleet valtioneuvoston päätöksessä määrättyjen edellytysten mukaiset. Asunnot olivat myös olleet vaaditulla tavalla julkisesti ja yleisesti haettavina. Todettuaan, että asuntojen hakumenettelystä ei ollut annettu laissa tai valtioneuvoston päätöksessä tarkempia säännöksiä, hallinto-oikeus katsoi, ettei toi-ssessa tapauksessa Helsingin, toisessa Vantaan kaupungin vuokratalojen asukkaiden valintaa koskevien määräysten ja suositusten noudattamatta jättäminen ollut vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain 12 §:ssä tarkoitettu peruste korkotuen lakkauttamiselle tai takaisin-perimiselle. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksiä.

Hallinto-oikeudessa hylättiin vuonna 2003 valitus Valtiokonttorin päätöksestä periä käyttö-tarkoituksen muutoksen vuoksi takaisin aravalaina käyttötarkoitukseltaan muutettuja asunto-ja koskevalta osin (aravarajoituslaki 5 §). Jatkovalitusta ei tehty.

Korkein hallinto-oikeus on antanut aravalain 1.1.1994 tapahtuneen voimaantulon jälkeen vain yhden prejudikaatiksi lyhyenä ratkaisuselosteena katsottavan ratkaisun. Se annettiin 13.2.2003 (taltio 244) ja se koski edellä jo mainittuja Keskus-Sato Oy:n ja valtion asuntorahas-ton (ja Valtiokonttorin) välisiä hallintoriitoja. Tarkastelen niitä erikseen seuraavassa jaksossa. Muut korkeimman hallinto-oikeuden harvat ratkaisut ovat olleet melko vähäisiä yksittäis-tapauksia, eikä niitä aravalain voimaantulon 1.1.1994 jälkeen ole annettu kuin kymmenkunta. Lukuun ottamatta edellä mainittuja korkotukilainsäädännön mukaisia asukasvalintoja koske-via asioita ne ovat enimmäkseen olleet ylimääräisiä muutoksenhakuja, joko purkuhakemuksia tai kanteluita. Yhtäkään tällaista ylimääräistä muutoksenhakua ei tietojeni mukaan hyväk-sytty.

Keskus-Sato Oy:n menettelyä koskeneet hallintoriidat

Keskus-Sato Oy:n (sittemmin Sato-Yhtymä Oy ja nyt Sato-Yhtymä Oyj, josta tässä artikkelissa käytetään koko ajan lyhennystä Keskus-Sato) ja valtion asuntorahaston (ja Valtiokonttorin) välisiä aravalainoitettun omaisuuden luovutusrajoituksia koskeneita hallintoriitoja oli yhteensä 21.⁶ Kuhunkin tapaukseen liittyi erikseen oikeudenkäyntikulujen korvausta koskenut valitus. Hallinto-oikeuksissa hallintoriitojen ratkaisut menivät ristiin. Kaksi hallinto-oikeutta hyväksyi valtion asuntorahaston ja Valtiokonttorin vaatimukset, mutta kuusi hylkäsi ne. Korkein hallin-

⁶ Hallintoriidoista yleisesti ks. Hallberg – Ignatius – Kanninen emt. s. 418–430.

to-oikeus antoi sitten jatkovalituksista taloudellisestikin merkittävät päätöksensä yhtäaikaisesti 13.2.2003. Taltiota 244 koskenut lyhyt ratkaisuseloste oli seuraava:

”Yhtiö (omistajayhtiö) oli luovuttanut omistamansa aravavuokrataloyhtiön osakkeet perustamalleen osakeyhtiölle (omistusyhtiö). Kaupunginhallitus oli nimennyt viimeksi mainitun yhtiön aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain (aravarajoituslaki 1190/1993) 8 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaiseksi luovutuksensaajaksi ja vahvistanut osakkeiden mainitun lain 10 §:n mukaisen luovutuskorvauksen. Sen jälkeen omistusyhtiön osakkeet oli luovutettu apporttina valtakunnalliselle asuntotuotantoyhtiölle luovutettavalle omaisuudelle sovitusta luovutushinnasta. Valtion asuntorahasto ja Valtiokonttori olivat hallintoriitana vireille panemassaan hakemuksessa vaatineet, että omistajayhtiö veloitetaan maksamaan luovutuskorvauksen ylittävän luovutushinnan osan aravarajoituslain 9 §:n 5 momentin nojalla valtiolle.

Aravarajoituslain 8 §:n 1 momentissa tai laissa muutoinkaan omistusoikeuden siirtymisellä tai omaisuuden luovutuksella ei voitu katsoa tarkoitettavan siviilioikeudellisen omistusoikeuden siirtymisen ohella myös sellaista aravarajoitusten alaiseen omaisuuteen kohdistuvaa taloudellisen määräämisvallan tosiasiallista siirtymistä subjektilta toiselle, joka toteutuu yhtiöoikeudellisen määräysvallan siirtymisen kautta. Omistusyhtiö oli luovutuksen tapahtuessa itsenäinen oikeushenkilö, joka omisti kysymyksessä olevan rajoitusten alaisen omaisuuden. Säädetty luovutusrajoitukset sekä säännökset enimmäisluovutushinnasta koskevat edelleen omistusyhtiöltä tapahtuvia luovutuksia. Aravarajoituslain 8 §:n 2 momentin mukainen kunnan oikeus lunastaa rajoituksenalainen vuokratalo tai vuokrataloyhtiön osakkeet lain 9 §:ssä tarkoitettua luovutushinnasta tulisi tutkittavaksi esimerkiksi siinä tilanteessa, että omistusyhtiö sulautettaisiin muuhun oikeushenkilöön. Luovutusrajoitussäännöstä ei ole aravalainsäädännön tavoitteiden toteutumisen turvaamiseksiakaan perusteltua tulkita sen sanamuotoa laveammin niin, että rajoitukset koskisivat toteutettua vaiheittaista luovutustoimikokonaisuutta. Valtiokonttorin ja Valtion asuntorahaston hakemus oli siten hylättävä.”

Asiassa on yksinkertaistettuna ollut kysymys järjestelystä, jossa eri yhtiöt ja yhteisöt ovat 21 tapauksessa perustaneet omistamistaan aravavuokra-asunnoista itsenäiset omistusyhtiöt, joiden kaikki osakkeet ne ovat omistaneet. Kunnat ovat hyväksyneet aravarajoituslain mukaisesti uudet omistusyhtiöt luovutuksensaajiksi ja vahvistaneet luovutuskorvaukset. Tämän jälkeen yhtiöt ja yhteisöt ovat luovuttaneet kaikki omistusyhtiöiden osakkeensa Keskus-Satolle siten, että Keskus-Sato on korottanut osakepääomaansa ja yhtiöt ja yhteisöt ovat saaneet erikseen sovitun ja arvoltaan luovutuskorvauksia suuremman määrän Keskus-Saton osakkeita apporttina luovuttamiaan omistusyhtiön osakkeita vastaan. Omistusyhtiöt ovat säilyneet aravavuokrakiinteistöjen omistajina, mutta niiden osakkeet ovat siirtyneet yhtiöiltä ja yhteisöiltä Keskus-Saton omistukseen.

Valituksissaan valtion asuntorahasto ja Valtiokonttori perustelivat vaatimuksiaan muun muassa siten, että aravarajoituslakia tulee soveltaa luovutustoimeen oikeustoimikokonaisuutena, jossa aravaomaisuus on siirtynyt mainitussa 21 tapauksessa pois alkuperäisen omistajan määräysvallasta ylihintaa sisältävää vastiketta vastaan. Merkityksellistä on vain se, että alkupe-
räinen omistaja on todellisuudessa luovuttanut aravavuokrataloyhtiöiden osakkeet, ja se, että

maksettu vastike on luovutushinta nimenomaan aravavuokrataloyhtiöiden osakkeista, vaikka osakkeet on luovutettu vain luovutusta varten perustetun omistusyhtiön omaisuutena. Jos aravarajoituslakia ei sovellettaisi yhtiöoikeudellisiin tai muuten dispositiivisiin luovutustoi-miin, seuraisi siitä, että aravalainoituksen kohteisiin sisältyvä arvonnousu olisi hintarajoitus-säännösten estämättä rahastettavissa milloin tahansa ennen rajoitusaikojen päättymistä.

Alkuperäinen omistaja (yhtiö tai yhteisö) puolestaan katsoi, että ensisijaisesti asiassa ei ole kysymys aravarajoituslain soveltamisalaan kuuluvasta luovutustoimesta ja toissijaisesti, mikäli järjestelyn katsotaan olevan aravarajoituslaissa tarkoitettu luovutus, sitä on aravarajoituslain 14 §:n nojalla pidettävä mitättömänä, minkä johdosta ylihintaa ei oikeudellisesti voi olla ole-massa. Luovutusjärjestelyjen oikeudellisessa arvioinnissa ei omistusoikeudelle ja sen siirtymi-selle voida antaa yleisestä varallisuus oikeudellisesta tulkinnasta poikkeavaa merkitystä. Arava-rajoituslain tulkinta ei mahdollista huomion kiinnittämistä välilliseen omistukseen. Kun kysy-myksessä oleva aravavuokra-asunto-omaisuus ei ole siirtynyt pois asianomaisen omistus-yhtiön omistuksesta, ei oikeudellisesti ole tapahtunut mitään aravarajoituslaissa tarkoitettua luovutusta.

Hallintoriidan ratkaisussa keskeiset säännökset ovat aravarajoituslain 8, 9, 10 ja 14 §:ssä. Aravavuokra-asunto tai tällaisen asunnon hallintaan oikeuttavat osakkeet taikka aravavuokra-talo tai aravavuokrataloyhtiön osakkeet saadaan 8 §:n mukaan luovuttaa vain 1) kunnalle, 2) kunnan nimeämälle luovutuksensaajalle, jolle voitaisiin myöntää vuokra-aravalaina, tai 3) muulle kunnan nimeämälle luovutuksensaajalle, jonka voidaan katsoa vastaavan vuokratalon tai osakkeiden luovuttajaa. Luovutus, joka tapahtuu muulle kuin 8 §:ssä tarkoitettulle luovu-tuksensaajalle, on 14 §:n mukaan mitätön.

Aravarajoituslain 9 §:n 1 momentin mukaan aravavuokra-asunnon tai tällaisen asunnon hallintaan oikeuttavan osakkeen tai aravavuokratalon tai aravavuokrataloyhtiön osakkeen kor-kein sallittu luovutushinta on 10 §:n mukaisesti laskettu luovutuskorvaus. Kunta määrää luo-vutuskorvauksen. Lain 9 §:n 5 momentin mukaan sallitun luovutushinnan ylittävä myyntihin-nan osa on maksettava kunnalle, jonka tulee tilittää varat viipymättä valtiokonttorille.

Nyt esillä olevissa tapauksissa alkuperäiset omistajat (yhtiöt ja yhteisöt) olivat luovuttaneet omistamansa aravavuokratalot perustamilleen oikeudellisesti itsenäisille omistusyhtiöille, jot-ka kunnat olivat nimenneet luovutuksensaajiksi ja määränneet luovutuskorvaukset. Aravara-joituslakia oli siten tältä osin noudatettu. Mutta sen jälkeen alkuperäiset omistajat olivat luo-vuttaneet omistusyhtiöiden osakkeet Keskus-Satolle erikseen sovittuja arvoltaan luovutuskor-vauksia suuremmasta määrästä osakkeita.

Jälkimmäisistä luovutuksista ei aravarajoituslaissa ole säännöksiä. Valtion asuntorahasto ja Valtiokonttori katsoivat niidenkin kuuluvan kokonaisuutena arvioitavaan aravarajoituslain tarkoittamaan luovutuskorvausjärjestelmään, jonka tarkoituksena on estää arava-asunnoilla käytävä liikeloudellinen kilpailu. Keskus-Sato puolestaan katsoi, ettei aravarajoituslaki enää koske tällaisia välillisiä luovutustoimia.

Aravarajoituslakia valmisteltaessa ei tällaisia luovutuksia ajateltu eikä harkittu. Olin itse ara-valakikomitean puheenjohtaja, eivätkä tällaiset toimet olleet missään vaiheessa esillä. Tämän

hallintoriidan ratkaisua ei voitukaan perustaa aravarajoituslakiin tai sen valmisteluasiakirjoihin. Hallintolainkäytössä jouduttiin nojautumaan siviilioikeudellisiin periaatteisiin ja osin osakeyhtiöoikeuteenkin. Edellä olen maininnut esimerkkinä erään korkeimman oikeuden oikeustapauksen, jossa se joutui ottamaan kantaa aravalainsäädäntöön eli normaalisti hallintolainkäytön alaan kuuluviin asioihin. Nyt kävi siis päinvastoin.

Ratkaisevaksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä muodostui toteamus, että ”aravarajoituslain 8 §:n 1 momentissa tai laissa muutoinkaan omistusoikeuden siirtymisellä tai omaisuuden luovutuksella ei voitu katsoa tarkoitettavan siviilioikeudellisen omistusoikeuden ohella myös sellaista aravarajoitusten alaiseen omaisuuteen kohdistuvaa taloudellisen määräysvallan tosiasiallista siirtymistä subjektilta toiselle, joka toteutuu yhtiöoikeudellisen määräysvallan siirtymisen kautta”.

Jos ratkaisua olisi haettu yksinomaan lain tarkoituksesta, on totta, että aravarajoituslain luovutusta koskevien säännöksiä tarkoituksen vastaista on sallia liiketaloudellinen kilpailu arava-asunnoilla ennen aravarajoitusten määräajan päättymistä, kuten nyt tässä tapauksessa tapahtui. Mutta toisaalta aravalainsäädännön kokonaistavoitetta ei loukattu, koska nämä arava-asunnot säilyivät vuokra-asuntokäytössä ja niiden omistajana säilyi hyväksytty luovutuksensaaja. Merkitystä ehkä oli silläkin, että näiden hyväksytyjen luovutuksensaajien osakkeiden omistajaksi tuli asuntorakentajakonserni Keskus-Sato. Korkein hallinto-oikeus lausui perusteluissaan, että ”luovutusrajoitussäännöstä ei ole aravalainsäädännön tavoitteiden toteutumisen turvaamiseksi perusteltua tulkita sen sananmuotoa laveammin siten, että rajoitukset koskisivat toteutettua vaiheittaista luovutustoimikokonaisuutta”.⁷

Omana kommenttinani lausuisin vielä, että aravalainsäädännössä ei yleensä ole puututtu lainansaajien tai luovutuksensaajien sisäisiin omistussuhteisiin tai jäseniin. Yleishyödyllisiin yhteisöihin, jotka on nimetty aravalain 15 §:n perusteella oikeutetuiksi saamaan vuokra-aravalainaa, kuuluu suuri joukko osakeyhtiöitä. Tällaisesta nimeämisestä ei seuraa, että aravalainsäädännön piirissä valvottaisiin, millä ehdoin ja millä hinnoin tällaisen yhtiön osakkeet voivat sisäisesti vaihtaa omistajaa.

Näiden oikeustapausten johdosta vireillä muutoinkin ollutta yleishyödyllisyssäännösten muutosta kiirehdiin ja vastaavien tilanteiden syntyminen pyrittiin estämään lisäämällä aravarajoituslain 1 §:ään uusi 2 momentti (29/2004), jonka mukaan aravarajoituslakia sovelletaan kaikkiin oikeustoimiin, joiden tosiasiallisena tarkoituksena on aravavuokra-asunnon tai -talon luovuttaminen, jos luovutuksensaaja tiesi tai hänen pitäisi tietää oikeustoimen tosiasiallisesta tarkoituksesta. Vastaava lisäys tehtiin myös lakiin vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta lisäämällä siihen uusi 15 a §.

⁷ Ks. Jukka Peltonen, Lait, lakien kokonaisuudet ja lainsoveltajan ongelmat s.184, Pohjois-Suomen tuomarikoulu, juhlaulkaisu 25 v, Rovaniemi 2005 s. 163–194. Peltonen viittaa nyt esillä olevaan oikeustapaukseen todeten, että ”keskeistä oli mm. luottamuksensuoja ja julkisoikeudellisen normin laajentavan tulkinnan torjuminen yleisten oppien perusteella”.