

# **RS-pankin vastuut ja velvollisuudet ostajan suojan toteutumisessa**

OTooBG66 Esineoikeus ja kansainvälinen talous  
Tutkielma

Laatija:  
Teemu Salonen

27.4.2026

Tutkielma

**Oppiaine:** Oikeustiede

**Tekijä:** Teemu Salonen

**Otsikko:** RS-pankin vastuut ja velvollisuudet ostajan suojan toteutumisessa

**Ohjaaja:** Teemu Juutilainen

**Sivumäärä:** X + 67 sivua

**Päivämäärä:** 27.4.2026

RS-järjestelmä on alun perin pankkien 1970-luvulla kehittämä uuden asunnon suojajärjestelmä ostajan suojaksi. Järjestelmästä koitua suoja ostajalle ei kuitenkaan ongelmatilanteissa ole usein ollut riittävää. Tästä syystä asuntokauppalain uudistushanke pyrkii ratkaisemaan nykyisen uuden asunnon suojajärjestelmää koskevan asuntokauppalain 2 luvun mukaisia puutteita.

Pankin asema ja rooli järjestelmässä on toimia turva-asiakirjojen säilyttäjänä ja tarkastajana perustajaosakkaan sekä ostajan välissä ostajaa turvaavana osapuolena. Kuitenkin pankin rooli on jäänyt pitkälti melko passiiviseksi, kun se pystyy käytännössä varmistamaan vain asiakirjojen muodollisen pätevyyden. Asiakirjojen tosiasialliseen sisältöön se ei pysty juuri ottamaan kantaa. Lisäksi pankki toimii perustajaosakkaan luottotajana, jolloin sillä on ikään kuin kaksoisrooli, jossa yhdistyvät ostajan suojaaminen sekä oma liiketoiminta.

RS-järjestelmän keskeiset ongelmat ovat liittyneet alusta asti perustajaosakkaan konkurssiin, koska tällöin ostajat ovat menettäneet pahimmillaan jopa kaikki kohteeseen sijoittamansa varat. Uuden asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä konkreettisia muutoksia konkurssitilanteiden varalta ei ole kuitenkaan odotettavissa. Näin ollen järjestelmässä jää edelleen korjaamisen varaa tulevaisuudessa. Kuitenkin ennaltaehkäiseviä toimia ostajan suojan parantamiseksi on todennäköisesti tulossa ainakin pakollisen rakennustyön tarkkailijan muodossa.

Järjestelmän korjaaminen olisi periaatteessa helppoa nostamalla ostajien hyväksi asetettujen vakuuksien määrää. Tämä nostaisi kuitenkin myös rakentamiskustannuksia, jolloin vakuuksien määrien nostaminen ei olisi välttämättä järkevää.

Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan RS-järjestelmää pankin näkökulmasta ja sen roolia ostajan suojan toteuttajana. Tutkielmasta havaitaan, että ostajan suojaan liittyy edelleen epävarmuustekijöitä, joita asuntokauppalaki ei ole täysin poistanut.

Metodiltaan tutkielma on ennen kaikkea lainoppia, koska tavoitteena on tutkia voimassa olevaa oikeutta. Tutkielmassa hyödynnetään myös ongelmalähtöistä lainoppia, koska tutkimusteemat yhdistelevät eri oikeudenaloja. Lisäksi tutkielmassa on de lege ferenda -tutkimusta, koska tarkoituksena on kehittää lainsäädännön nykytilaa.

**Avainsanat:** RS-järjestelmä, asuntokauppalaki, turva-asiakirjojen säilyttäjä, perustajaosakkaan konkurssi, vakuudet, ostajan suoja

## Sisällys

<b>RS-pankin vastuut ja velvollisuudet ostajan suojan toteutumisessa.....</b>	<b>I</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>V</b>
<b>Lyhenteet .....</b>	<b>X</b>
<b>1 Johdanto .....</b>	<b>1</b>
1.1 Yleisesti .....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	3
1.3 Tutkimusmetodi.....	5
1.4 Rakenne.....	6
<b>2 RS-järjestelmän kehittyminen .....</b>	<b>8</b>
2.1 RS-järjestelmä ennen asuntokauppalakia.....	8
2.2 Asuntokauppalain säätäminen .....	9
2.3 Nykytila ja sen haasteet.....	11
2.3.1 Asuntokauppalaki sen säätämisen jälkeen .....	11
2.3.2 Taloussuunnitelma ja sähköiset kirjaukset.....	14
2.3.3 Vakuudet .....	15
2.3.4 Perustajaosakkaan konkurssi .....	18
2.3.5 RS-pankin keskeiset velvollisuudet.....	19
2.4 Asuntokauppalain uudistaminen uuden asunnon kaupassa .....	21
<b>3 Pankin toimijarooli RS-järjestelmässä .....</b>	<b>25</b>
3.1 Aktiivinen vai passiivinen toimija? .....	25
3.2 Pankkien valvonta .....	29
3.2.1 Finanssikriisin vaikutus.....	29
3.2.2 Finanssivalvonta ja Euroopan keskuspankki .....	30
3.3 Ostajan ja myyjän osapuoliroolien vertailua lainsäädännössä.....	33
3.3.1 Asuntokauppalaki .....	33
3.3.2 Kiinteistöille rakennettavat talot ja maakaari.....	35
3.3.3 Kuluttajan asemasta yleisesti Suomessa.....	37
3.3.4 Kuluttajan asemasta EU:ssa .....	39
3.3.5 Kuluttajan asema RS-järjestelmässä .....	41
<b>4 Turva-asiakirjojen tarkastaminen .....</b>	<b>43</b>

<b>4.1 Taloussuunnitelman tarkastaminen ja arviointi .....</b>	<b>43</b>
4.1.1 Pankin keskeiset velvollisuudet taloussuunnitelman säilyttäjänä .....	43
4.1.2 Maapohjasta aiheutuvat kustannukset ostajalle .....	45
<b>4.2 Vastuu muiden turva-asiakirjojen tarkastamisesta.....</b>	<b>47</b>
<b>5 Perustajaosakkaan asettamat vakuudet sekä konkurssi .....</b>	<b>50</b>
<b>5.1 Pankin asema vakuuksien kohdalla.....</b>	<b>50</b>
<b>5.2 Perustajaosakkaan konkurssi.....</b>	<b>53</b>
5.2.1 Omistuksenpidätys, ulosmittauskielto ja panttaus .....	53
5.2.2 Pankki ja ostaja perustajaosakkaan konkurssissa.....	54
<b>6 Asuntokauppalain ostajan suoja tulevaisuudessa.....</b>	<b>60</b>
<b>7 Yhteenveto .....</b>	<b>64</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Häyhä, J. (toim.), *Minun metodini*. Werner Söderström Lakitieto, Helsinki 1997, s. 35-56.
- Halila, Heikki – Lehtonen, Iiro, *Asunnon hankkiminen*. Suomen lakimiesliiton kustannus, 1982.
- Hirvonen, Ari, *Mitkä metodit? – Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, 2011.
- Hoffrén, Mia, *Osapuoliroolit korkeimman oikeuden kiinteistöjen ja asuntojen kauppaa koskevissa ratkaisuissa*. *Lakimies* 5/2013, s. 862–885.
- Hoffrén, Mia, *Virhevastuu asunnon ja asuinkiinteistön kaupassa*. 2. uudistettu painos, Alma Talent, 2021.
- Jokela, Marjut – Kartio, Leena – Ojanen, Ilmari, *Maakaari*. 5. uudistettu painos, Alma Talent Oy, 2010.
- Järvinen, Marjaana – Lintumaa, Sari – Salonen, Jari, *Vakuutukset rakennusprojektissa*. Teoksessa Haapio, Helena – Sipilä, Ritva (toim.), *Sopimusten ja häiriötilanteiden hallinta rakennusprojekteissa*. Tietosanoma Oy 2013, s. 212–229.
- Kaisto, Janne, *Lisäpuheenvuoro keskusteluun panttioikeuden liitännäisyydestä*. *Lakimies* 1/2016, s. 125–137.
- Kangas, Urpo, *Lesken oikeudellinen asema – oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta*. Suomalainen lakimiesyhdistys, 1982.
- Kasso, Matti, *Asunto- ja kiinteistökauppa*. Neljäs uudistettu painos, Talentum Media Oy, 2005.
- Kasso, Matti, *Asunto – ja kiinteistöosakkeen kauppa ja omistaminen*. 2. uudistettu painos, Alma Talent Oy, 2014.
- Keskitalo, Petri, *Uuden asunnon kauppa*, Edita. 2018.
- Koskinen-Tammi, Tiina – Laurila, Leena, *Asunto- ja kiinteistökauppariidat 2000-luvun hovioikeuskäytännössä*. Talentum Media Oy, 2010.
- Könkkölä, Mikko – Linna, Tuula, *Konkurssioikeus*. 2. uudistettu painos, Alma Talent Oy, 2020.

- Leskinen, Minni, De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. Lakimies 7–8/2022, s. 158–1185.
- Linna, Tuula, Velkojen välinen maksunsaantikilpailu – tarkastelussa takavarikko ja ulosmittaus. Defensor Legis 1/2012, s. 27–43.
- Luukkonen Yli-Rahnasto, Marja – Kekkonen, Henriikka, Asuntokauppalain uudistaminen – Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja, 2026:12, 2026.
- Maanmittauslaitos, Huoneistokirjaamisen käsikirja. MML, 23.2.2026.
- Makkonen, Antti, Asunto- ja kuluttajarahaus. Alma Talent Oy, 2016.
- Nevala, Tapio – Suni, Sanna, Asuntokauppalaki. 4. uudistettu painos, Alma Insights, 2024.
- Norio, Jaana, Johdatus kuluttajaoikeuteen. Unigrafia Oy, 2019.
- Norros, Olli, Velvoiteoikeus. Toinen uudistettu painos, Alma Talent Oy, 2018.
- Nurmi, Esko – Puro, Laura – Lujanen, Martti, Kansanosake – Suomalaisen asunto-osakeyhtiön vaiheet. Suomen kiinteistöliitto Ry, 2017.
- Oksanen, Antero – Laine, Ville – Kaskiaro, Kim, Urakkasopimukset. Lakimiesliiton kustannus, 2010.
- Palo, Marianne – Linnainmaa, Leena – Alppi-Takkinen, Kirsi, Asuntokauppalain kommentaari ja ratkaisukäytäntö. Gummerus kirjapainotaito Oy, 2006.
- Peltonen, Anja – Määttä, Kalle, Kuluttajansuojaoikeus. 1. painos, Alma Talent Oy, 2015.
- Perätalo, Katja, Vastuunuoerottelu ja rakennusurakka. Alma Talent Oy, 2020.
- Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa – Hemmo, Mika – Karhu, Juha – Tammi-Salminen, Eva – Tolonen, Juha – Tuomisto, Jarmo – Viljanen, Mika, Varallisuusosoikeus. Päivittyvä hakuteos, Alma Media Finland Oy.
- Salmela, Marja – Normo, Pekka, Mitä nyt? – Tonttirahastot sotkevat markkinoita. Yhdyskuntasuunnittelu, Vol 59 nro 1: Oikeus kaupunkiin, 2021, s. 6–9.
- Tammi-Salminen, Eva, Arvon kaksoispanttaus – Esineoikeudellinen ongelma osakeyhtiön vakuusjärjestelyissä. Lakimies 3/1998, s. 434–455.
- Tammi-Salminen, Eva, Esinevakuusosoikeuden perusteet. Juridica-kirjasarjan 30. teos, Alma Talent Oy, 2015.
- Tammi-Salminen, Eva, Panttioikeuden liitännäisyyden monet merkitykset. Lakimies 2/2016, s. 305–320.

Tepora, Jarno – Kaisto, Janne – Hakkola, Esa, Esinevakuudet. 2. uudistettu painos, Helsingin Kamari Oy, 2016.

Vanhala, Marja – Palviainen, Kirsi, Asuntokauppalain velvoitteet – Uudistuotannon pelisäännöt perustajaurakoinnissa. 8. uusittu painos, Rakennusteollisuuden Kustannus RTK Oy, 2008.

Wilhelmsson, Thomas, Social Civilrätt – Om behovsorienterade element i kontraktsträttens allmänna läror. Lakimiesliiton kustannus, 1987.

Wilhelmsson, Thomas, Sopimusoikeuden eurooppalaistuminen ja oikeudellisten toimijoiden roolit – Useampi kokki keittää paremman sopan. Lakimies 7–8/2003, s. 1098–1118.

Wuolijoki, Sakari, Pankkioikeus I. 3. uudistettu painos, Alma Talent Oy, 2022.

### **Virallislähteet**

Finanssivalvonta Määräykset ja ohjeet 4/2018 – Luottoriskien hallinta ja luottokelpoisuuden arviointi rahoitussektorin valvottavissa. Dnro FIVA 10/01.00/2020, antopäivä 5.3.2018.

HE 8/1977 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuluttajansuojalainsäädännöksi.

HE 181/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle etuoikeusjärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 14/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle asuntokauppaa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 120/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 21/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asuntokauppalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 127/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi huoneistotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle asuntokauppalain muuttamiseksi. 16.3.2026.

Oikeusministeriön asettamispäätös VN/24396/2023, Asuntokauppalakityöryhmä ja sen seuranataryhmä. 27.1.2025.

### **Oikeustapaukset**

EUT C-646/22, Compass Banca SpA v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

FINE–025992

KKO 2004:124

KKO 2006:18

KKO 2008:1

KKO 2013:47

### **Medialähteet**

Asplund, Tuulia – Vauhkonen, Jukka, Rahoitussäätely osoittanut tarpeellisuutensa viime vuosien myllerryksissä. Euro ja Talous 14.5.2024.

<https://www.eurojatalous.fi/fi/2024/2/rahoitussaantely-osoittanut-tarpeellisuutensa-viime-vuosien-myllerryksissa/> (Luettu 4.2.2026).

Kuluttajansuojaa 40 vuotta. Oikeusministeriö 23.10.2018. <https://oikeusministerio.fi/-/kuluttajansuojaa-40-vuotta> (Luettu 2.4.2026).

Miettinen, Lauri, Jukkatalo kävi kauppaa ”täysi höyry päällä”, vaikka talous oli kuralla – MOT tutki rakennusalan konkurssien taustoja. Yle 27.11.2023.

<https://yle.fi/a/74-20061927> (Luettu 6.2.2026).

Munukka, Jouni, Minna Ruolanto maksoi kymppitonneja kodista, jota ei ikinä saanut – rocktähti Lauri Ylösen markkinoimat design-asunnot jyrättiin. Yle 22.11.2021.

<https://yle.fi/a/3-12195184> (Luettu 5.12.2025).

Savolainen, Jukka, Kuluttaja-asiamiehen ja aluehallintovirastojen valvontakampanja paljasti puutteita uudisasuntojen verkkomarkkinoinnissa. Edilex 31.5.2024.

<https://www.edilex.fi.ezproxy.utu.fi:2443/uutiset/90941?allWords=uudisasuntojen+markkinointi&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=1969659> (Luettu 5.3.2026).

Surakka, Jani, Kuluttajariitalautakunta: Uuden asunnon ostajien asemaa rakennuttajan konkurssissa parannettava. Edilex 14.10.2024. <https://www-edilex.fi.ezproxy.utu.fi:2443/uutiset/93182?allWords=rakentamisvaiheen+konkurssi&offset=21&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=2039819> (Luettu 26.3.2026).

**Muut lähteet**

Tutustu Lupa- ja valvontavirastoon. <https://lvv.fi/tietoa-meista/tutustu-lupa-ja-valvontavirastoon> (Luettu 6.1.2026).

## Lyhenteet

AsKL	Asuntokauppalaki (843/1994)
AVI	Aluehallintovirasto
EKP	Euroopan keskuspankki
EUT	Euroopan Unionin tuomioistuin
KL	Kauppalaki (355/1987)
KonkL	Konkurssilaki (120/2004)
KSL	Kuluttajansuojalaki (38/1978)
LVV	Lupa- ja valvontavirasto
MJL	Laki velkojien maksunsaantijärjestyksestä (1578/1992)

# 1 Johdanto

## 1.1 Yleisesti

Asunnon ostaminen on tyypillisesti ihmisen suurimpia yksittäisiä hankintoja elämänsä aikana. Uusien ja rakenteilla olevien asuntojen myyntiin sekä markkinointiin liittyy ostajan kannalta kuitenkin paljon epävarmuustekijöitä, joista monet koskevat perustajaosakkaan mahdollista maksukyvyttömyyttä ja konkurssia. Myös asunnon laatuvirheet saattavat koitua ostajan ongelmaksi asunnon valmistumisen jälkeen. Ostajalla on selkeä intressi saada suoja lainsäädännöstä, koska ostettava asunto on rakentamisvaiheessa vielä keskeneräinen.

Lainsäädännössä on pyritty suojamaan ostajaa uuden asunnon kaupassa, mutta järjestelmässä on edelleen omat haasteensa. Käynnissä oleva asuntokauppalain uudistushanke osoittaa aiheen ajankohtaisuuden sekä sen, että järjestelmässä on edelleen paljon korjaamisen varaa.<sup>1</sup> Tyypillisesti RS-kohteita on usein saatettu markkinoida ostajille luotettavina kohteina, mutta todellisuudessa rakenteilla olevan kohteen ostamiseen liittyy aina epävarmuustekijöitä.

Uusien asuntojen suojajärjestelmä eli RS-järjestelmä on ollut olemassa 1970-luvulta lähtien. Se on alun perin pankkien kehittämä järjestelmä, jonka tarkoituksena on ollut suojata asunnon ostajaa grynderirakentamiseen liittyviltä ongelmilta. Sana RS tarkoittaa rahalaitosten neuvottelukunnan suosittamaa. Vuodesta 1995 lähtien RS-järjestelmä on ollut osa asuntokauppalain (843/1994) pakottavaa sääntelyä.<sup>2</sup>

Nykyisen asuntokauppalain 2 luvun tarkoituksena on suojata ostajan oikeudellista ja taloudellista asemaa rakentamisvaiheessa olevassa asuntoyhteisössä perustajaosakkaan mahdollisilta ongelmilta.<sup>3</sup> Tällaisia ongelmia voivat olla muun muassa maksukyvyttömyyteen ja rakennusvirheisiin liittyvät ongelmat. Keskeisimmät suojakeinot ostajan hyväksi ovat asuntokauppalain 2 luvun edellyttämät vakuudet sekä asunto-osakeyhtiön taloussuunnitelma. Nämä ovat keskeisiä, niin sanottuja turva-asiakirjoja, jotka perustajaosakas luovuttaa turva-asiakirjojen säilyttäjälle rakentamisvaiheen alkaessa. Tyypillisesti turva-asiakirjojen säilyttäjänä toimii useimmiten pankki tai muu luottolaitos.

---

<sup>1</sup> Ks. Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi.

<sup>2</sup> Keskitalo s. 37.

<sup>3</sup> Nevala – Suni s. 91.

RS-pankin velvollisuutena on valvoa, että säilytykseen otetut turva-asiakirjat vastaavat asuntokauppalaain sekä Valtioneuvoston asetuksessa turva-asiakirjoista asuntokaupoissa (835/2005) säädettyjä vaatimuksia. RS-pankin tehtävänä järjestelmässä on siis ollut tarkastaa sen säilytykseen toimitetut turva-asiakirjat ja vaatia perustajaosakasta korjaamaan tarkastuksessa mahdollisesti havaitut puutteet tai virheet. Virheellisiä tai puutteellisia asiakirjoja ei saa asuntokauppalaain mukaan ottaa säilytettäväksi.

RS-pankki toimii järjestelmässä perustajaosakkaan ja ostajan välissä ikään kuin puolueettomana osapuolena. Sen rooli on jäänyt konkreettisesti kuitenkin hieman epäselväksi, koska järjestelmästä huolimatta ostajat ovat pahimmillaan menettäneet jopa kaikki kohteeseen sijoittamansa varat ilman, että asunnot ovat valmistuneet.<sup>4</sup> Tämä herättää kysymyksen myös RS-pankin todellisesta roolista ja merkityksestä prosessissa ostajan suojan kannalta.

RS-järjestelmästä ja rakennusurakoista on oikeuskirjallisuudessa kirjoitettu paljon aiemminkin, mutta pankin todellisesta merkityksestä järjestelmässä ostajan suojaksi ei ole kuitenkaan paljoa aiempaa tutkimusta.<sup>5</sup> Lisäksi oikeusministeriön käynnissä oleva asuntokauppalaain uudistushanke, mikä koskee ennen kaikkea rakentamisvaiheessa myytävien huoneistojen ostajan suojaa koskevia säännöksiä, osoittaa, että järjestelmässä on edelleen paljon korjattavaa ja tutkittavaa. Ostajan suoja ei siis ole ollut nykyisen lainsäädännön osalta riittävä.<sup>6</sup>

Keskeiset haasteet nykyiselle RS-järjestelmälle ovat olleet ennen kaikkea vakuuksien riittämättömyys perustajaosakkaan konkurssi- ja maksukyvyttömyystilanteissa. Yksi keskeinen syy on esimerkiksi, että suurin vakuus eli suorituskyvyttömyysvakuus ei ole käytettävissä rakentamisvaiheen aikana lainkaan. Tämä saattaisi olla periaatteessa helppo korjata, mutta samalla se nostaisi kokonaisurakan hintaa, mikä koituisi lopulta ostajien maksettavaksi. Yksi keino ostajan turvaamiseksi voisi olla myös pankin velvoitteiden ja valvonnan lisääminen tai vaihtoehtoisesti viranomaisen vahvemman roolin tuominen osaksi järjestelmää.<sup>7</sup>

Lisäksi oman haasteensa koko järjestelmään tuo usein rakennushankkeissa käytetyt vuokratontit ja niistä aiheutuvat kustannukset ostajalle. Tässä tapauksessa myös

---

<sup>4</sup> Ks. esim. Munukka, 22.11.2021 (luettu 5.12.2025).

<sup>5</sup> Ks. esim. Perätalon väitöskirja rakennusurakoista.

<sup>6</sup> VN/24396/2023, s.1.

<sup>7</sup> Ks. Luukkonen Yli-Rahmasto – Kekkonen s. 53, 62–65.

taloussuunnitelman merkitys ja tarkastus korostuu, koska asuntokauppalain 2 luku 8 §:n mukaan ”osakeyhtiö saa rakentamisvaiheen aikana ottaa velkaa, antaa varallisuuttaan vakuudeksi tai tehdä muita sitoumuksia vain taloussuunnitelman mukaisesti”.

Tutkielmassa tarkastellaan ostajan suojan toteutumista RS-pankin näkökulmasta nykyisen lainsäädännön puitteissa sekä tulevan asuntokauppalain uudistuksen valossa. Yksi keskeinen tutkimuksen kohde on osapuoliroolit RS-järjestelmässä. Näin ollen tutkielmassa käsitellään ostajan asemaa ja pankin roolia. Lisäksi tutkielmassa kiinnitetään huomiota pankin velvollisuuksiin turva-asiakirjojen tarkastajana ja säilyttäjänä sekä tarkastellaan pankin asemaa perustajaosakkaan konkurssitilanteissa. Lopuksi tarkastellaan tulevaisuuden mahdollisuuksia RS-järjestelmän kehittämiseksi muun muassa asuntokauppalain uudistushankkeen valossa.

## **1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset**

Vaikka RS-järjestelmä on toiminut pääsääntöisesti hyvin ostajan suoja toteutumisessa, siitä huolimatta ongelmia on esiintynyt etenkin rakennuttajan konkurssitilanteissa. Tutkielman tavoitteena on selvittää, millainen pankin todellinen rooli RS-järjestelmässä ostajan suojaksi on, ja kuinka sitä voisi kehittää asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä. Usein asuntoja markkinoitaessa RS-kohteita on pidetty erittäin luotettavina ja varmoina hankintoina, koska muun muassa pankki toimii ostajan ja perustajaosakkaan välissä ikään kuin valvovana toimijana. Tästä huolimatta perustajaosakkaita on mennyt konkurssiin ja keskeneräisiä asuntoja on jouduttu jopa purkamaan. Näin ollen järjestelmästä huolimatta ostajat ovat menettäneet joissain tapauksissa kaikki kohteeseen sijoittamansa varat. Se osoittaa, että nykyinen lainsäädäntö ei toimi riittävän hyvin. Näin ollen yksi keskeinen tutkimuksellinen teema liittyykin pankin vastuihin ja velvoitteisiin RS-prosessissa.

Tutkielma on rajattu koskemaan ostajan suojan toteutumista RS-pankin näkökulmasta uusien asunto-osakeyhtiöiden rakentamishankkeiden kohdalla. Kokonaiskäsityksen saamiseksi RS-järjestelmää taustoitetaan yleisesti tutkielman alussa. Tutkielman fokus on ennen kaikkea pankin asemassa järjestelmässä, ja miten se näyttäytyy ostajalle sekä toisaalta perustajaosakkaalle. Lähtökohtana tutkielmassa pidetään sitä, että ostaja on tavallinen kuluttaja ja myyjä elinkeinonharjoittajana toimiva perustajaosakas. Näin ollen keskeistä on tutkia myös ostajan asemaa ja sen vertautumista esimerkiksi yleisiin kuluttajansuojasäännöksiin.

Vaikka turva-asiakirjojen säilyttäjänä voi pankin sijasta toimia myös tarvittaessa aluehallintovirastot eli nykyinen Lupa- ja valvontavirasto, on nämä pitkälti rajattu tämän tutkielman tarkastelun ulkopuolelle.<sup>8</sup> Tämä johtuu siitä, että pankin asema yksityisenä toimijana eräänlaista viranomaistyyppiseltä muistuttavaa tehtävää hoitaessa on käytännön tilanteiden kannalta merkityksellistä. Lisäksi pankkien toimiminen turva-asiakirjojen säilyttäjinä ovat ylivoimaisesti tyypillisimpiä.

Tutkielmassa ei juuri keskitytä rakennusurakkaan sekä perustajaosakkaaseen vaikuttavaan rakennusalan omaan sääntelyyn, koska tämä sääntely ei suoraan kohdistu pankkiin tai ostajaan.<sup>9</sup> Lisäksi tutkielmassa on rajattu rakentajana toimiva taho nimenomaisesti pelkkään perustajaosakkaaseen, vaikka usein rakennushankkeissa saatetaan käyttää erillistä urakoitsijaa. Tämä johtuu siitä, että yleisesti juuri perustajaosakkaan ongelmat heijastelevat ostajan asemaan konkreettisimmin.

Tutkielmassa ei tarkastella tai vertailla myöskään kansainvälisiä asuntojen rakentamis- ja omistusjärjestelyjä, koska asuntokauppalaki ja asunto-osakeyhtiölaki eroavat muiden valtioiden yleisimmistä järjestelmistä ollen vahvasti kotimaisia. Asunto-osakeyhtiö on Suomen yleisin asumismuoto, kun taas muualla maailmassa asumismuodot ovat usein erilaisia.<sup>10</sup>

Tutkielman tutkimuskysymyksenä toimii yksi pääkysymys, mikä jakautuu neljään alakysymykseen:

*Millainen pankin rooli RS-järjestelmässä on ostajan suojan toteutumisessa?*

- a) Miten pankki suojaa rakenteilla olevan asunnon ostajaa turva-asiakirjojen tarkastajana ja säilyttäjänä nykyisen asuntokauppalain 2 luvun mukaisesti?*
- b) Millainen pankin asema ja toimijarooli RS-järjestelmässä on ostajan ja perustajaosakkaan välissä?*

---

<sup>8</sup> Ks. esim. MML, Huoneistokirjaamisen käsikirja s. 25.

<sup>9</sup> Tällaista on ennen kaikkea rakennusurakan yleiset sopimusehdot eli YSE 1998.

<sup>10</sup> Ks. Nurmi – Puro – Kujanen s. 8–9, 213, 228–231.

- c) *Millainen vastuu pankilla on arvioida taloussuunnitelman sekä muiden turva-asiakirjojen realistisuutta ja miten tämä vastuu näyttäytyy perustajaosakkaan konkurssin sattuessa?*
- d) *Miten hallituksen esitysluonnoksen mukainen asuntokauppalain uudistus muuttaisi nykytilaa?*

### 1.3 Tutkimusmetodi

Tutkielma on metodiltaan ensinnäkin oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia, koska sen tavoitteena on tutkia voimassa olevan oikeuden ja oikeuslähteiden velvoittavuutta, merkitystä ja sisältöä. Tutkielman tavoitteena on siis tulkita ja systematisoida voimassa olevaan RS-järjestelmään liittyvien oikeusnormien sisältöä.<sup>11</sup>

Aarnio on jakanut lainopin teoreettiseen sekä tulkinnalliseen eli käytännölliseen lainoppiin, jotka kuitenkin tosiasiallisesti ovat aina vuorovaikutuksessa toisiinsa. Teoreettinen lainoppi keskittyy ennen kaikkea oikeuden teoreettiseen systematisointiin, kun taas tulkinnallinen lainoppi oikeuden käytännön tilanteiden tulkintaan kuten lain konkreettiseen soveltuvuuteen yksittäisissä tilanteissa.<sup>12</sup> Näin ollen tutkimus RS-järjestelmästä nykyisen lainsäädännön osalta on enemmän käytännöllistä lainoppia, koska tavoitteena on selvittää sen voimassa olevien normien merkityksiä, luoda tulkintakannanottoja sekä kehittää nykyistä oikeustilaa.

Perinteisen lainopillisen tutkimuksen lisäksi tutkielman voi katsoa olevan ongelmalähtöistä lainoppia<sup>13</sup>, koska tutkielman ajatus on kehittää nykyistä RS-järjestelmää kokonaisuutena nykyisen ostajalle koituvan suojan riittämättömyyden vuoksi. Ongelmalähtöinen lainoppi tarvitsee lainopin rinnalle myös muita metodeja jopa eri tieteenaloilta. Tämä vaatii useiden metodien, kuten esimerkiksi oikeuslähdeopin, historiallisen sekä taloudellisen näkökulman samanaikaista soveltamista.<sup>14</sup> Tässä tutkielmassa ongelmalähtöinen lainoppi näyttäytyy ennen kaikkea useiden eri oikeudenalojen yhteydellä ja niiden hyödyntämisellä. Tutkielmassa hyödynnetään esineoikeuden lisäksi esimerkiksi insolvenssi- sekä velvoiteoikeutta.

Koska tutkielman kohteena on erityisesti myös tuleva asuntokauppalain uudistus, on tutkimus metodiltaan lainopin lisäksi myös de lege ferenda -tutkimusta. De lege ferenda -tutkimus

---

<sup>11</sup> Hirvonen s. 21–23.

<sup>12</sup> Aarnio s. 40–44.

<sup>13</sup> Ks. ongelmalähtöisestä lainopista esim. Urpo Kankaan väitöskirja 1982.

<sup>14</sup> Hirvonen s. 55–56.

tarkoittaa tulevaisuudessa säädettävän lain tulkintaa ja kehittämistä. Sitä pidetään joissain tilanteissa myös oikeuspoliittisena tutkimuksena.<sup>15</sup> De lege ferenda -tutkimusmetodin olemassaolosta itsenäisenä metodina ei ole täysin yksimielisyyttä oikeustieteilijöiden keskuudessa, vaan sitä on usein pidetty lainopin täydentäjänä.<sup>16</sup>

Leskinen on kuitenkin sitä mieltä, että de lege ferenda tutkimus eroaa lainopillisesta tutkimuksesta ennen kaikkea siten, että de lege ferenda tuottaa tietoa ja tarjoaa uusia ratkaisusuosituksia ja vaihtoehtoja lainsäätäjälle tulevan oikeuden kehittämiseen. Lainoppi puolestaan takertuu pitkälti ikään kuin vanhaan, jo säädettyyn ja voimassa olevaan oikeuteen ja sen tulkintaan sekä systematisointiin.<sup>17</sup>

De lege ferenda tutkimuksessa keskeisessä asemassa normatiivisuuden lisäksi on myös etiikka, koska se ohjaa tutkimuksen lopullisia tavoitteita.<sup>18</sup> Tämän tutkielman tavoite on selvittää keinoja ostajan suojan parantamiseksi RS-järjestelmässä pankin näkökulmasta. Tutkielman laatiminen vaatii näin ollen myös ennen kaikkea teleologista tulkintaa, koska tutkielman laatimiseksi tulee ensin selvittää, mitä tulevalla sääntelyllä pyritään kehittämään.<sup>19</sup> Ostajan suojan parantamiseksi tutkitaan ensin monia vaihtoehtoja, ja valitaan lopuksi keino, mikä edistäisi ostajan suojaa parhaiten RS-prosessissa huomioiden kuitenkin kokonaisuuden ja sen vaikutukset eri tahoille.

#### **1.4 Rakenne**

Tutkielman alussa luvussa 2 käsitellään RS-järjestelmän historiaa ennen asuntokauppalain säätämistä ja sen jälkeen. Luvussa luodaan yleiskuvaus järjestelmästä sekä pankin asemasta siinä turva-asiakirjojen säilyttäjänä. Samassa luvussa tuodaan tarkemmin myös esille RS-järjestelmän nykyisiä ongelmakohtia, joihin pureudutaan tarkemmin vielä tutkielman edetessä. Luvun lopussa tarkastellaan myös asuntokauppalain uudistushankkeen keskeisiä muutoksia ja huomioita.

---

<sup>15</sup> Leskinen s. 1158.

<sup>16</sup> Leskinen s. 1183.

<sup>17</sup> Leskinen s. 1160.

<sup>18</sup> Leskinen s. 1184.

<sup>19</sup> Hirvonen s. 40.

Luvussa 3 tarkastellaan pankin asemaa ja roolia RS-järjestelmässä tarkemmin keskittyen ennen kaikkea vertailemaan sen mahdollista passiivista ja/ tai aktiivista roolia. Samassa luvussa tarkastellaan myös ostajan asemaa peilaten sitä yleisiin kuluttajansuojasäännöksiin.

Luvuissa 4 ja 5 keskitytään puolestaan pankin rooliin nimenomaisesti turva-asiakirjojen säilyttäjänä ja tarkastajana. Luvuissa keskitytään pankin mahdollisuuksiin vaikuttaa esimerkiksi taloussuunnitelmaan sekä muihin turva-asiakirjoihin. Luvussa 5 keskeisessä asemassa ovat puolestaan perustajaosakkaan asettamat vakuudet sekä konkurssitilanteet. Konkurssitilanteita tarkastellaan ennen kaikkea pankin ja ostajan näkökulmista.

Luvussa 6 tarkastellaan tulevaisuuden näkymiä uuden asunnon kaupassa ja RS-suojajärjestelmässä. Lisäksi luvussa 7 käydään yhteenvetomaisesti läpi tutkielman keskeinen sisältö.

Tutkimuskysymyksiin tullaan vastaamaan tutkielman edetessä. Varsinainen tutkimuskysymys kulkee läpi koko tutkielman. Ensimmäiseen alakysymykseen vastataan pääsääntöisesti luvussa 2 ja toiseen alakysymykseen luvussa 3. Kolmanteen alakysymykseen vastataan alaluvuissa 4 ja 5. Viimeiseen tutkimuskysymyksen alakysymykseen vastataan ennen kaikkea alaluvussa 6.

## 2 RS-järjestelmän kehittyminen

### 2.1 RS-järjestelmä ennen asuntokauppalakia

RS-järjestelmän nykytilanteen ymmärtämiseksi on syytä tuntea myös järjestelmän historiaa. RS-järjestelmä on alun perin pankkien neuvottelukunnan vuonna 1972 kehittämä järjestelmä. Sen tarkoituksena oli suojata ostajaa grynderirakentamiseen liittyviltä ongelmilta ja epäkohdilta, joita siihen ennen RS-järjestelmän käyttöönottoa liittyi. Tarkoituksena oli ennen kaikkea estää tilanteita, joissa rakennuttaja panttaa tai myy rakentamisvaiheessa olevaa jo myytyä asunto-osaketta edelleen. Keskeistä oli myös estää grynderirakennuttajan mahdollisuus kiinnittää asunto-osakeyhtiön omaisuutta omista veloistaan.<sup>20</sup> RS-järjestelmää sovellettiin sen alkuaikoinakin tilanteissa, joissa pankki myönsi luottoa rakentamisaikana ostettavaksi tarjottaville asunto-osake- tai kiinteistöyhtiöille tai uudisrakentamiseen verrattavaan korjausrakentamiseen.<sup>21</sup>

Järjestelmä oli alun perin vain pankkien keskinäiseen sopimukseen perustuva. Sopimuksen mukaisesti käytännöksi muodostui se, ettei yksikään pankki luotota sellaista asunto-osakeyhtiön rakennushanketta, mikä ei ole liittynyt pankkien RS-järjestelmään.<sup>22</sup> Järjestelmällä pyrittiin, samoin kuin nykyäänkin, suojaamaan ostajaa rakennuttajan mahdolliselta konkurssilta ja maksukyvyttömyydeltä. Toisin sanoen tarkoitus oli turvata ostajan maksamaa kauppahintaa, jotta se ei menettäisi rakentamisvaiheessa olevaan kohteeseen sijoittamiaan varoja. Tätä varten keskeiseksi RS-järjestelmässä mukana olevalle perustajaosakkaalle tuli huolehtia yhtiön turva-asiakirjoista, ennen kaikkea taloussuunnitelman paikkansapitävyydestä sekä luovuttaa tarvittava vakuus pankille ostajien suojaksi. Sopimuksen asiakirjapohjina käytettiin vakioehtosopimus pohjia, minkä myötä järjestelmästä muodostui melko yhtenäinen pankkien välillä.<sup>23</sup>

Vaikka RS-järjestelmä oli alun perin vain pankkien keskinäiseen sopimukseen perustuva, paransi se silti ostajien asemaa aikaisempaan oikeustilaan verrattuna. Ennen RS-järjestelmää grynderit saattoivat syyllistyä muun muassa osakkeiden kaksoisluovutuksiin. He saattoivat myös antaa virheellisiä tietoja asunto-osakeyhtiön veloista. Ostajalla ei myöskään ollut minkäänlaista turvaa grynderin ajautuessa taloudellisiin vaikeuksiin rakentamisen jäädessä

---

<sup>20</sup> Keskitalo s. 37.

<sup>21</sup> HE 14/1994 vp. s. 5.

<sup>22</sup> HE 14/1994 vp. s. 5.

<sup>23</sup> HE 14/1994 vp. s. 5–7.

kesken.<sup>24</sup> Uudella RS-järjestelmällä pyrittiin vähentämään grynderien mahdollisuuksia väärinkäytöksiin rakennushankkeiden avulla. Pankkien keskinäisestä sopimuksesta ja järjestelmän tarpeellisuudesta johtuen RS-järjestelmä oli tulevaisuudessa syytä saada myös osaksi pakottavaa lainsäädäntöä.

Nykyään perustajaosakasta sitoo asuntokauppain lisäksi myös rakennusurakan yleiset sopimusehdot eli niin kutsutut YSE 1998 -ehdot. YSE 1998 on rakennusalan itsesääntelyn tuloksena syntynyt osapuolia velvoittava järjestelmä, missä säädelään muun muassa urakoitsijan suoritusvelvollisuudesta, vastuista sekä vakuuksista ja vakuutuksista.<sup>25</sup>

Rakennusurakoita sääntelevää YSE 1998 -ehtoja ei kuitenkaan käsitellä tässä tutkielmassa tarkemmin, vaikka ne vaikuttavatkin aina rakennusurakan taustalla. Niillä ei kuitenkaan ole suoraa vaikutusta pankkiin tai osakkeenostajaan.

## 2.2 Asuntokauppain säätäminen

Oikeusministeriön toimikunnan tehtäväksi tuli 1980-luvulla parantaa asunnonostajien asemaa ja oikeusturvaa.<sup>26</sup> RS-järjestelmästä tuli lopulta osa uutta asuntokauppain lakia ja sen pakottavaa lainsäädäntöä vuonna 1995. Asuntokauppain laki säädettiin täsmentämään aiemmin asuntokaupoissa sovellettua kauppain lakia (355/1987). Uuden asuntokauppain säätäminen oli tarpeellista, koska kauppain laissa ei sen yleisluonteisuudesta ja tahdonvaltaisuudesta johtuen annettu ostajan suojalle asuntokaupoissa elinkeinonharjoittajaa kohtaan erityisiä säännöksiä. Kauppain lain peruseriaatteisiin kuuluu sen 1 luku 3 § mukainen sopimusvapaus.<sup>27</sup>

Asunto-osakkeiden kauppa on irtaimen kauppa, johon ei ilman asuntokauppain lain voimassaoloa sisältyisi samanlaista suojaa kuin esimerkiksi maakaaren mukaisiin kiinteistönkaupan virheisiin.<sup>28</sup> Vastaavasti jo vuodesta 1978 voimassa ollut kuluttajansuojain pakottava sääntely (KSL 38/1978) suojasi kuluttajaa kulutushyödykkeen kaupassa suhteessa elinkeinonharjoittajaan. Asunto-osakkeiden kauppa ei voida katsoa KSL

---

<sup>24</sup> Halila – Lehtonen s. 166.

<sup>25</sup> Oksanen – Laine – Kaskiaro s. 39, 77, 150.

<sup>26</sup> Hoffrén 2021 s. 24.

<sup>27</sup> KL 1:3 mukaan ”lain säännöksiä ei sovelleta, mikäli sopimuksesta, sopijapuolten omaksumasta käytännöstä taikka kauppain tavasta tai muusta tavasta, jota on pidettävä sopijapuolia sitovana, johtuu muuta.”

<sup>28</sup> Kasso 2005 s. 362.

1:3<sup>29</sup> mukaiseksi kulutushyödykkeeksi, jonka vuoksi siihen sovellettiin ennen asuntokauppalain voimaantuloa kauppalakia.

Uusien asuntojen kaupassa ostajana on usein yksityinen henkilö ja osakkeiden myyjänä perustajaosakas. AsKL 1:4 mukaan ”perustajaosakkaalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka merkitsee tai muuten omistaa asunto-osakkeen tai muun asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavan yhteisöosuuden rakentamisvaiheen aikana”. Hallituksen esityksessä huomautetaan, kuinka asunnonostajan taloudellinen intressi on usein suurempi kuin kulutushyödykkeen kaupassa, joten ostajan suojaaminen oli tavoiteltava ja hyväksyttävä päämäärä asuntokauppalakia valmisteltaessa. Kauppalain säännökset eivät asuntokaupoissa riittäisi suojaamaan ostajaa, koska sääntelyä ei ole räätälöity koskemaan nimenomaisesti asuntokauppojen erityiskysymyksiä esimerkiksi rakentamisvaiheesta olevista asunnoista.<sup>30</sup> Nykyinen asuntokauppalaki on sääntelyltään huomattavasti yksityiskohtaisempi kuin osapuolten tahdonvaltaisuuteen perustuva kauppalaki.<sup>31</sup>

Kauppalain yleisluonteisuuden vuoksi pankkien kehittämää sopimusluonteista RS-järjestelmää oli ennen asuntokauppalain säätämistä sovellettu kauppalain rinnalla. Tarve saada järjestelmä osaksi pakottavaa lainsäädäntöä oli merkittävä myös siksi, että RS-järjestelmän suojaa tarjosi vain siinä mukana olevat pankit ja rahoittajat. Yhteiskunnan kehityksen ja uudenlaisten rahoitusjärjestelyjen myötä markkinoille saattoi ilmaantua myös sellaisia luotonantajia, jotka eivät kuuluneet RS-sopimuspankkien piiriin. Näin ollen asuntokauppalain säätämällä järjestelmän vaatimuksista saatiin kaikkia luotottajia pakottavaa. Ennen uudistusta vaarana oli, että RS-järjestelmää pyrittäisiin kiertämään erilaisin järjestelyin.<sup>32</sup>

Asuntokauppalain säätämisen yhteydessä kehitettiin vanhaa RS-järjestelmää muun muassa kiinnittämällä huomiota perustajaosakkaan asettamiin vakuuksiin sekä tarkastelemalla RS-pankin asemaa järjestelmässä. Asuntokauppalakiin sisällytettiin perustajaosakkaan velvollisuus asettaa rakentamisaikaisen vakuuden lisäksi rakentamisajan jälkeinen vakuus

---

<sup>29</sup> KSL 1:3 mukaan ”kulutushyödykkeellä tarkoitetaan kuluttajansuojalaissa tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten.”

<sup>30</sup> HE 14/1994 vp. s. 35, 45.

<sup>31</sup> Kasso 2005 s. 363.

<sup>32</sup> HE 14/1994 vp. s. 35.

sekä myöhemmin myös suorituskyvyttömyysvakuus.<sup>33</sup> Myös turva-asiakirjojen säilyttäjän tehtävien sisältöä täsmennettiin. Turva-asiakirjojen säilyttäjän tehtäväksi tuli huolehtia yhtiön taloussuunnitelman ja rakentamishanketta koskevien asiakirjojen säilyttämisestä ja tarkastamisesta.<sup>34</sup> Turva-asiakirjojen sisällöstä säädetään nykyään asuntokauppalain 2 luku 3 §:n lisäksi tarkemmin 1.1.2006 voimaan tulleella Valtioneuvoston asetuksella turva-asiakirjoista asuntokaupoissa (835/2005).

Valtioneuvoston asetus turva-asiakirjoista on turva-asiakirjojen säilyttäjälle ja tarkastajalle käytännössä merkittävä säädös, koska se määrittää tarkastajan velvollisuuksista sekä turva-asiakirjojen vaadittavasta sisällöstä. AsKL 2:4a mukaan ”turva-asiakirjojen säilyttäjän on tarkastettava, että turva-asiakirjojen sisältö vastaa valtioneuvoston asetuksella säädettäviä vaatimuksia ennen kuin ne voidaan ottaa säilytettäväksi”. Asetus turva-asiakirjoista täsmentää RS-pankin vastuita ja velvollisuuksia RS-prosessissa. Näitä RS-pankin velvollisuuksia tarkastellaan tarkemmin jäljempänä tässä tutkielmassa.

Asuntokauppalain pakottavat säännökset ja myöhemmin niitä täydentävät valtioneuvoston asetus turva-asiakirjoista asuntokaupoissa selkeytti ostajan suojaa aikaisemmasta, koska säännöksiä oli täsmennetty aiemmasta. Myös sopimuksellisen järjestelmän siirtyminen osaksi pakottavaa lainsäädäntöä teki järjestelmästä luotettavamman. Näin ollen myös pankin roolista turva-asiakirjojen säilyttäjänä tuli selkeämpi. Se vastasi jatkossa yleisesti RS-sopimuksen ehdoista sekä asiakirjojen tarkastamisesta ja säilyttämisestä.<sup>35</sup>

## 2.3 Nykytila ja sen haasteet

### 2.3.1 Asuntokauppalaki sen säätämisen jälkeen

Asuntokauppalain säätämisestä ja turva-asiakirja-asetuksesta huolimatta RS-järjestelmää ei ole nähty riittävänä turvana ostajan maksamalle kauppahinnalle. Keskeisenä ongelmana on ollut ennen kaikkea vakuuksien riittämättömyys tilanteissa, joissa perustajaosakas on joutunut maksuvaikeuksiin tai ajautunut konkurssiin. Perustajaosakkaan konkurssia edeltää usein ostajien etupainotteisesti maksamat kauppahintaerät rakennusten todelliseen valmiusasteeseen nähden. Asuntokauppalain mukaan ostajan kuuluisi maksaa kauppahintaeriä vain asunnon valmistumisen suhteessa. Pankki toimii luoton myöntäjänä perustajaosakkaalle ja tämän

---

<sup>33</sup> HE 14/1994 vp. s. 39.

<sup>34</sup> HE 14/1994 vp. s. 53.

<sup>35</sup> Kasso 2005 s. 375.

lainaerille sen toimittamia valmiusastetodistuksia vastaan. Joissain tapauksissa näitä todistuksia on saatettu kuitenkin väärentää, jolloin valmiusastetodistukset eivät ole vastanneet rakennusten todellista valmiusastetta. Pankilla ei ole velvollisuutta valvoa rakennustyömaan tosiasiallista kehittymistä, vaan se voi luottaa sille toimitettuihin asiakirjoihin.<sup>36</sup>

Osakkeenostajilla on kuitenkin AsKL 2 luku 22 § mukaan oikeus valita rakennustyöntarkkailija, jonka tehtävänä on seurata, että yhtiön rakennettava rakennus valmistuu rakentamista koskevan sopimuksen mukaisesti. Velvollisuutta rakennustyöntarkkailijan valitsemiselle ei kuitenkaan nykyisessä lainsäädännössä ole. Rakennustyöntarkkailijan valitseminen nostaa toisaalta aina myös ostajien kustannuksia.<sup>37</sup>

Asuntokauppalakiin tehtiin muutoksia ja korjauksia 1.1.2006 tulleella asuntokauppalain uudistuksella, jonka tarkoitus oli poistaa käytännössä esiin tulleita ongelmia.<sup>38</sup> Muun muassa vakuuden vapautumista muutettiin siten, että jatkossa se vapautuu automaattisesti, mikäli sitä ei vastusteta ja saateta käräjäoikeuden tai kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi 12 kuukauden kuluessa rakennusten vuositarkastuksesta. Aiemmin vakuuden vapauttaminen oli nimittäin aiheuttanut ongelmia, jos ostajat eivät hyväksyneet sen vapauttamista.<sup>39</sup> Juuri vakuuksiin kiinnitettiin huomiota asuntokauppalain uudistamisen yhteydessä. Yleisesti asuntokauppalain muutokset koskivat pitkälti lain säännösten selkeyttämistä, joten monien säännösten merkityssisältö pysyi samana. Rakentamisvaiheen suojajärjestelmää kuitenkin laajennettiin ja selkeytettiin.<sup>40</sup>

Myös turva-asiakirjojen säilyttäjän asemaan otettiin kantaa vuoden 2006 uudistuksessa. Asuntokauppalain aiemman sanamuodon mukaan pankin piti säilyttää turva-asiakirjoja samalla paikkakunnalla, minne yhtiön asunnot rakennettiin, mikäli se oli mahdollista.<sup>41</sup> Nykysein voimassa olevan asuntokauppalain 4 §:n mukaan tätä velvollisuutta on hieman löysätty, koska säännöksen mukaan turva-asiakirjat tulee säilyttää Suomessa, sekä mielellään myös samalla paikkakunnalla, minne rakennukset rakentuvat. Tämä on helpottanut RS-pankkien työtä, jolloin se voi keskittää RS-asiakirjojen säilytystä esimerkiksi vain yhteen konttoriin.

---

<sup>36</sup> Keskitalo s. 105–106.

<sup>37</sup> Keskitalo s. 106–107.

<sup>38</sup> HE 21/2005 vp. s. 1.

<sup>39</sup> Vanhala – Palviainen s. 36.

<sup>40</sup> Nevala – Suni s. 1–2.

<sup>41</sup> Ks. HE 21/2005 vp. s. 26.

Samassa uudistuksessa otettiin kantaa myös pankin rooliin turva-asiakirjojen tarkastajana ja säilyttäjänä. Aiemmin pankin ei tarvinnut ilmoittaa vakuuksille asetettujen vaatimusten puutteista kuin osakkeenostajille, mutta asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä tätä muutettiin.<sup>42</sup> Voimassa olevan AsKL 2:4a mukaan ”turva-asiakirjojen säilyttäjän on rakentamisvaiheen aikana seurattava ja tarkastettava, että AsKL 2 luku 17 §:ssä tarkoitettut vakuudet vastaavat niille asetettuja vaatimuksia, sekä ilmoitettava vakuuksissa havaitsemistaan puutteista perustajaosakkaalle ja osakkeenostajille”. Puutteiden ilmoittaminen suoraan perustajaosakkaalle sujuvoitti prosessia, jotta asiakirjat saadaan jatkossa nopeammin vastaamaan lain edellyttämiä vaatimuksia. Se myös tavallaan muutti pankin roolia järjestelmässä enemmän tasapuolisemmaksi osapuoleksi, koska sen tehtäväksi tuli olla ikään kuin perustajaosakkaan ja ostajan välinen yhteyshenkilö. Sen voi entisestään katsoa lisänneen pankille myös viranomaismaisia piirteitä.

Myös AsKL 2 luku 6 § mukaiset pankin velvoitteet korostavat pankin periaatteellista asemaa järjestelmässä. Sen mukaan ”turva-asiakirjojen säilyttäjä ei saa ilman myyjän suostumusta luovuttaa osakekirjaa ostajalle ennen kuin on selvitetty, että tämä on täyttänyt velvollisuutensa kauppahinnan maksamiseen sekä muut siihen rinnastettavat kauppasopimuksen mukaiset velvoitteet”. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan pantattu osake on ostajan sijasta luovutettava panttioikeuden haltijalle eli useimmiten pankille, josta ostajalla on asuntolaina.

Nykyään sähköisen huoneistotietojärjestelmän myötä käytännöt osakekirjojen osalta ovat muuttuneet, vaikka periaatteet ovatkin pysyneet samanlaisina. Keskeinen muutos pankin vastuihin ja velvollisuuksiin oli osakekirjojen siirtyminen sähköiseen huoneistotietojärjestelmään vuonna 2018.<sup>43</sup> Vuodesta 2019 perustettavat uudet asunto-osakeyhtiöt kuuluvat automaattisesti sähköiseen huoneistotietojärjestelmään.<sup>44</sup>

Turva-asiakirjojen säilyttäjän eli pankin tehtäväksi tuli ilmoittaa huoneistotietorekisteriin osaketta koskevat rajoitukset ja muut kirjaukset. Vain RS-pankki voi ilmoittaa osaketta koskevat kirjaukset kuten osakkeen saannon tai panttauksen huoneistotietojärjestelmään.<sup>45</sup> Näin ollen perinteisistä osakekirjojen luovutuksista on luovuttu. Toisaalta vain RS-pankilla on

---

<sup>42</sup> HE 21/2005 vp. s. 26.

<sup>43</sup> Ks. Laki huoneistotietojärjestelmästä (1328/2018).

<sup>44</sup> Nevala – Suni s. 4.

<sup>45</sup> HE 127/2018 vp. s. 23.

oikeus tehdä muutoksia sähköiseen huoneistotietojärjestelmään yhtiön rakentamisaikana, joten pankin ”valta” säilyi sikäli samana. Keskeisimmät huoneistotietorekisteriin ilmoitettavat merkinnät ovat RS-rajoitus sekä panttauksista ilmoittaminen.<sup>46</sup> Asuntokauppalain 2 lukuun lisättiin vuoden 2018 uudistusten yhteydessä edellä käsitellyjä asioita käsittelevät uudet 2 luku 6 a § ja 6 b §.

Sähköiseksi ovat nykyään pitkälti muuttuneet myös kaikki turva-asiakirjat. Silti turva-asiakirjojen säilyttäjäpankin tulisi saada säilytettäväksi valtioneuvoston asetuksen turva-asiakirjoista 3 §:n mukaisesti alkuperäiset vakuusasiakirjat sekä taloussuunnitelma. Muista asiakirjoista riittää säännöksen mukaan oikeaksi todistetut jäljennökset. Todellisuudessa nykyisessä digitaalisessa yhteiskunnassa alkuperäisen ja kopion raja on häilyvä, koska monet asiakirjat allekirjoitetaan usein sähköisesti.

### 2.3.2 Taloussuunnitelma ja sähköiset kirjaukset

Taloussuunnitelman merkitys koko rakentamisen toteuttamiselle ja yhtiön taloudelle on merkittävä. AsKL 2:8.1 mukaan ”osakeyhtiö saa rakentamisvaiheen aikana ottaa velkaa, antaa varallisuuttaan vakuudeksi tai tehdä muita sitoumuksia vain taloussuunnitelman mukaisesti”. Taloussuunnitelmaa saa kuitenkin muuttaa säännöksen 2 momentin mukaan vain kaikkien osakkeenostajien suostumuksella. Taloussuunnitelman realistisuudesta ei kuitenkaan pankin tarvitse tehdä suurempia arvioita. Taloussuunnitelmaan tehtävistä muutoksista on kuitenkin ilmoitettava turva-asiakirjojen säilyttäjälle ennen toimeen ryhtymistä säännöksen 3 momentin mukaisesti.

Käytännössä taloussuunnitelmasta ilmenevät kustannukset vaikuttavat koko yhtiön ja sen osakkeenostajien talouteen sekä myös perustajaosakkaan tilanteeseen. Valtioneuvoston asetus turva-asiakirjoista 4 §:ssä säädetään taloussuunnitelman sisältövaatimuksista. Pykälässä on lueteltuna vaatimuksia taloussuunnitelmalle, mutta käytännössä pankin tehtäväksi jää tarkistaa, ettei taloussuunnitelman luvut ja muut tiedot ole ristiriidassa keskenään. Lisäksi todellisten kustannusten, kuten tulevien yhtiövastikkeiden sekä urakkakustannusten on käytävä ilmi taloussuunnitelmasta. Taloussuunnitelman keskeisyyden vuoksi sitä käsitellään tarkemmin jäljempänä tässä tutkielmassa alaluvussa 4.

---

<sup>46</sup> Ks. RS-menettelyn kirjaamisasioista tarkemmin myös MML Huoneistokirjaamisen käsikirja s. 25–26.

RS-pankkina toimivan pankin tehtävänä on myös AsKL 2 luku 12 § mukaisesti valvoa ostajien maksamia kauppahintoja perustajaosakkaan avaamalla erillisellä tilillä. Pankin tehtävänä tässä on myös valvoa, ettei kyseiselle tilille maksettuja kauppahintoja käytetä rakennettavan kohteen kannalta vieraisiin tarkoituksiin.

RS-pankin sähköisesti tehdyn kirjauksen vuoksi asuntokauppalain 2 luku 13 § mukaan ”perustajaosakkaan myymää asunto-osaketta ei saa ulosmitata perustajaosakkaan velasta, vaikka ehto omistusoikeuden pidättämisestä perustajaosakkaalle olisi voimassa”. Kyseinen säännös suojaa ostajan maksamaa kauppahintaa perustajaosakkaan velkojia kohtaan.

### 2.3.3 Vakuudet

Rakentamisvaiheessa myytävien asuntojen kaupassa ostajien keskeisenä suojana pidetään erityisesti asuntokauppalain pakottavia vakuuksia. Nykyisistä ostajan suojasäännöksistä huolimatta perustajaosakkaita on ajautunut konkurssiin, jolloin ostajat ovat jopa menettäneet kaikki yhtiöön sijoittamansa varat ilman, että huoneistot ovat valmistuneet. Asuntokauppalain pakottavat vakuudet eivät usein käytännössä riitä kattamaan keskeneräisten kohteiden rakentamista valmiiksi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että suurin vakuus eli suorituskyvyttömyys vakuus (25 % urakkahinnasta) on käytettävissä vasta rakentamisvaiheen jälkeen.<sup>47</sup>

Rakentamisvaiheen alkamisella tarkoitetaan asuntokauppalaisissa ajankohtaa, jolloin ostaja ei voi enää ilman seuraamuksia vetäytyä perustajaosakkaan tarjoamasta kaupasta.

Rakentamisvaiheen alkaminen edellyttää, että tarvittavat turva-asiakirjat on toimitettu turva-asiakirjojen säilyttäjälle ja tarkastajalle eli useimmiten pankille.<sup>48</sup> Rakentamisvaihe eroaa siis ennakkomarkkinointivaiheesta, koska ennakkomarkkinoinnin aikana ostajan ei vielä tarvitse sitoutua mahdolliseen tulevaan kauppaan. Perustajaosakkaan tarkoitus ennakkomarkkinoinnissa on yleensä kartoittaa tulevasta rakennushankkeesta kiinnostuneita ostajia.<sup>49</sup> Rakentamisvaihe päättyy AsKL 1:5 mukaan ”kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt yhteisön rakennuksen tai rakennukset kokonaisuudessaan käyttöön otettaviksi ja yhteisölle on valittu AsKL 2 luvun 23 §:ssä tarkoitettu hallitus”.

---

<sup>47</sup> Ks. AsKL 2:19 ja AsKL 4:3a.

<sup>48</sup> Nevala – Suni s. 99–100.

<sup>49</sup> Nevala – Suni s. 63.

Rakentamisvaiheessa käytössä on siis vain rakentamisvaiheen aikainen vakuus. AsKL 2:17.1 mukaan ”perustajaosakas on velvollinen huolehtimaan, että rakennettavalle asunto-osakeyhtiölle asetetaan vakuus osakkeenostajien hyväksi. Vakuuden on oltava pankkitalletus, pankkitakaus tai tarkoitukseen soveltuva vakuutus, ja sen on oltava voimassa myös yhtiön taloussuunnitelman mukaisen taloudellisen aseman turvaamiseksi”. Rakentamisvaiheen vakuuden on vastattava ostettavaksi tarjoamisen hetkellä vähintään viittä prosenttia taloussuunnitelmaan merkityistä rakentamiskustannuksista. Tämän jälkeen rakentamisvaiheen vakuuden on vastattava kymmentä prosenttia myytyjen osakkeiden kauppahinnasta.

Kuitenkin käytännössä rakentamisajan vakuuden suuruus on todellisuudessa usein AsKL 2 luku 17.4 §:n mukaan kymmenen prosenttia 70 %:sta myytyjen asunto-osakkeiden velattomista hinnoista. Perustajaosakkaat asettavat usein vakuuden yhdellä kertaa, minkä vuoksi se vastaa kymmentä prosenttia 70 %:sta myytyjen osakkeiden velattomista hinnoista. Vakuuden määrän laskeminen 70 %:sta turvaa todellisuudessa ostajan asemaa parhaiten, koska tällöin vakuuksien määrä on heti suurimmillaan.<sup>50</sup>

AsKL 2:17.2 mukaan rakentamisaikainen vakuus on voimassa, kunnes se vapautetaan, kuitenkin vähintään kolme kuukautta siitä, kun rakentamisvalvontaviranomainen on suorittanut käyttöönottotarkastuksen ja hyväksynyt rakennuksen käyttöönotetuksi. Mikäli yhtiössä on useampia rakennuksia, koskee jokaista rakennusta oma käyttöönottotarkastus. Näin ollen vakuuden vapautus voi tapahtua eri aikaan yhtiön eri rakennuksissa.<sup>51</sup> Vakuuden kolmen kuukauden voimassa pitämisen tarkoituksena on, että ostajat voivat tutustua sen aikana mahdollisiin virheisiin rakennuksessa. Lainsäätäjän tarkoitus on kuitenkin ollut, että mikäli perustajaosakas on hoitanut omat velvollisuutensa, saa se vakuuden lopulta vapautetuksi, ellei ostajilla ole konkreettisesti syytä pitää vakuutta voimassa.<sup>52</sup>

Rakentamisaikaisen vakuuden lakatessa perustajaosakkaan on asetettava tilalle AsKL 2:17.3 mukainen rakentamisajan jälkeinen vakuus. Vakuuden suuruuden on oltava vähintään kaksi prosenttia myytyjen osakkeiden kauppahintojen yhteismäärästä. Käytännössä, samoin kuin

---

<sup>50</sup> Keskitalo s. 87.

<sup>51</sup> Nevala – Suni s. 112.

<sup>52</sup> HE 21/2005 vp. s. 31. Ks. myös AsKL 2:18.1: ”Vakuuden tai sen osan vapauttamisen edellytyksenä on, että osakeyhtiön hallitus ja asunto-osakkeen ostajat kirjallisesti suostuvat siihen ja, kun kyseessä on 17 §:n 2 momentissa tarkoitettun vakuuden vapauttaminen, että turva-asiakirjojen säilyttäjälle toimitetaan selvitys siitä, että rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt kyseisen rakennuksen käyttöönotettavaksi. Vakuus on vapautettava, jos perustajaosakas on täyttänyt rakentamista koskevan sopimuksen ja asunto-osakkeiden kauppaa koskevien sopimusten mukaiset velvoitteensa.”

rakentamisvaiheen vakuuden osalta, rakentamisajan jälkeisen vakuuden suuruudeksi asetetaan useimmiten AsKL 2 luku 17.3 §:n mukaisesti siten, että se vastaa vähintään kahta prosenttia 70 %:sta asuntojen velattomista hinnoista. Myös rakentamisajan jälkeinen vakuus voi olla pankkitalletus, pankkitakaus tai tarkoitukseen soveltuva vakuutus.<sup>53</sup> Rakentamisvaiheen jälkeinen vakuus on voimassa, kunnes se vapautetaan, kuitenkin vähintään 15 kuukautta siitä, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt rakennuksen käyttöönotettavaksi. Jos vakuutta ei ole asetettu 15 kuukauden kuluessa rakennuksen käyttöönotosta, velvollisuus sen asettamiseen lakkaa.<sup>54</sup>

Rakentamisvaiheen jälkeisen vakuuden jälkeen asuntokauppalain 2 luku 19 §:n mukaisesti voimaan astuu vielä suorituskyvyttömyysvakuus, jonka suuruus on 25 % urakkahinnasta. Perustajaosakkaan on silti hankittava suorituskyvyttömyysvakuus jo ennen rakentamisvaihetta. Suorituskyvyttömyysvakuus on siis pakottavista vakuuksista kaikkein suurin, mutta se on käytettävissä vasta rakentamisvaiheen jälkeen. Tämä on kerännyt kritiikkiä, koska rakentamisvaiheen aikainen vakuus ei usein riitä kattamaan kesken jääneen rakennuskohteen kustannuksia.<sup>55</sup>

Suorituskyvyttömyysvakuuden tarkoituksena on AsKL 19.1 §:n mukaan turvata rakennuksissa ilmenevät rakennusvirheet ja -puutteet perustajaosakkaan suorituskyvyttömyyden varalta. Se on voimassa kymmenen vuotta siitä, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt rakennuksen käyttöönotetuksi. Mikäli rakennuttajana on kunta tai valtio, ei suorituskyvyttömyysvakuutta tarvitse asettaa, koska käytännössä ne eivät voi joutua maksukyvyttömiksi. Vakuuden asettaminen aiheuttaisi näissä tilanteissa vain ylimääräisiä kustannuksia.<sup>56</sup>

RS-pankin tehtävänä on tarkastaa, että kaikki edellä mainitut vakuudet on asetettu asuntokauppalain ja taloussuunnitelman mukaisesti. Vakuuksien määrän on siis vastattava todellisia rakentamiskustannuksia, jotka on merkitty yhtiön taloussuunnitelmaan.

Vakuutuksista on hyvä huomioida myös rakennuttajaa velvoittava YSE 1998 -ehdoista ilmenevä YSE 38 §, jonka mukaan rakennuttajan on vakuutettava keskeneräinen rakennuskohde esimerkiksi tulipalon varalta. Kyse on työnaikaisesta vakuuttamisesta

---

<sup>53</sup> Keskitalo s. 85.

<sup>54</sup> Keskitalo s. 88.

<sup>55</sup> Ks. esim. Luukkonen Yli-Rahnasto – Kekkonen s. 53.

<sup>56</sup> HE 21/2005 vp. s. 33.

mahdollisten ulkopuolelta tulevien rakennukseen tai laitteisiin kohdistuvista vahingoista.<sup>57</sup> Tyypillisesti tällaista vakuutusta kutsutaan rakennus- ja asennustyövakuutukseksi ja sillä katetaan siis rakennusprojekteihin liittyviä omaisuusriskejä vakuuttaen nimenomaisesti pelkästään rakennusprojektin kohdetta. YSE 1998 -ehtojen velvoittama rakennus- ja asennustyövakuutus ei kuitenkaan suoraan turvaa ostajaa rakennushankkeessa, vaan suuntautuu ennemminkin rakennuttajaan ja muun muassa tämän laitteisiin.<sup>58</sup>

Asuntokauppalaian vakuuksien tarkoitus on siis turvata ostajan asemaa rakentamisvaiheessa ja sen jälkeen. Vakuudet eivät ole aina antaneet ostajalle tarpeeksi turvaa perustajaosakkaan maksukyvyttömyys- ja konkurssitilanteissa johtuen vakuuksien määrästä ja suorituskyvyttömyysvakuuden käytettävyyden rajoituksesta vasta rakennusten valmistumisen jälkeen. Vakuuksia ja niiden ongelmia sekä pankin asemaa niiden kohdalla käsitellään tutkielmassa tarkemmin jäljempänä jaksossa 5.

#### 2.3.4 Perustajaosakkaan konkurssi

Keskeinen haaste RS-järjestelmässä on liittynyt perustajaosakkaan maksukyvyttömyyden ja sitä kautta konkurssin mahdollisuuteen. Asuntokauppalaian 2 luku 13 §:n mukaan ”perustajaosakkaan myymää asunto-osaketta ei saa ulosmitata perustajaosakkaan velasta, vaikka ehto omistusoikeuden pidättämisestä perustajaosakkaalle olisi voimassa”. Osakkeet ovat perustajaosakkaan nimissä vielä rakentamisvaiheessa, vaikka ostaja onkin maksanut jo kauppahintaa niistä. Omistusoikeus ostajalle siirtyy vasta, kun koko kauppahinta on maksettu.<sup>59</sup> AsKL 2:13 on käytännössä tärkeä säännös ostajan kannalta, mutta siitä huolimatta ostajalle koituu usein suuriakin haasteita perustajaosakkaan maksukyvyttömyys- ja konkurssitilanteissa. Myöskään tulevia kauppahintasaatavia ei voida AsKL 2:13.2 mukaan ulosmitata perustajaosakkaan veloista, vaan ne tulee käyttää rakennuskohteen loppuunsaattamiseen.

Jos perustajaosakkaan omaisuus luovutetaan konkurssiin, on konkurssipesän ilmoitettava ilman aiheetonta viivytystä AsKL 2:14.1 mukaisesti sitoutuuko pesä niihin osakkeiden kauppasopimukseen, joita perustajaosakas ei vielä ole täyttänyt. Jos konkurssipesä konkurssista huolimatta sitoutuu tehtyyn kauppasopimukseen, ei osakkeenostajilla ole

---

<sup>57</sup> Oksanen – Laine – Kaski s. 156.

<sup>58</sup> Järvinen – Lintumaa – Salonen s. 214–215.

<sup>59</sup> Nevala – Suni s. 160.

oikeutta peruuttaa tai purkaa tehtyä kauppaa konkurssin vuoksi. Purkuoikeus voi kuitenkin olla olemassa, jos on erityisiä syitä olettaa, että asunnon luovutus viivästyisi olennaisesti.<sup>60</sup>

Perustajaosakkaan sitoutuminen kauppaan konkurssista huolimatta voisi usein olla ostajien kannalta kuitenkin paras vaihtoehto. Muussa tapauksessa ostajien mahdollisuudeksi jää joko purkaa kauppa tai saattaa se itse valmiiksi hankkien käytännössä tilalle uusi rakennusyhtiö.<sup>61</sup> Tällaisessa tapauksessa ostajat menettäisivät aina rahaa ja kustannukset nousisivat. Mikäli kohdetta ei ikinä saada valmiiksi, menettävät osakkeenostajat lopulta kaikki kohteeseen sijoittamansa varat.

Perustajaosakkaan maksukyvyttömyys ja konkurssi ovat siis merkittävä uhka osakkeenostajalle kuin myös pankille. Keinoja tämän riskin pienentämiseen ja mahdollisesti turva-asiakirjojen säilyttäjän asemaan mahdollisuuksiin puuttua tilanteeseen käydään läpi alaluvussa 5.2.

### 2.3.5 RS-pankin keskeiset velvollisuudet

Perustajaosakkaan ja osakkeenostajan välissä toimii siis turva-asiakirjojen säilyttäjä ja tarkastaja, mikä useimmiten on luottoa perustajaosakkaalle myöntävä pankki. AsKL 2:4 mukaan ”jos osakeyhtiö hankkii talletuspankilta tai muulta luottolaitokselta luottoa, joka on kokonaan tai osaksi tarkoitus maksaa osakkeenomistajilta rakentamisvaiheen jälkeen perittävillä varoilla, luottoa antavan luottolaitoksen on säilytettävä turva-asiakirjat”. Mikäli tällaista luottoa ei rakentamiseen oteta, toimii turva-asiakirjojen säilyttäjänä lupa- ja valvontavirasto<sup>62</sup>. Tässä tutkielmassa keskitytään kuitenkin tilanteisiin, joissa pankki toimii turva-asiakirjojen säilyttäjänä.

Pankilla on velvollisuus toimia RS-pankkina, mikäli se myöntää yhtiölle luottoa. Se voi tällaisessa tapauksessa kieltäytyä ottamasta vastaan turva-asiakirjoja vain, jos ne eivät vastaa lainsäädännössä säädettyjä vaatimuksia. Toisin sanoen pankin tulee vaatia perustajaosakasta korjaamaan niissä esiintyvät puutteet, jonka jälkeen ottaa ne säilytykseen. RS-pankki ja perustajaosakas laativat RS-sopimuksen turva-asiakirjojen säilyttämisestä ja tarkastamisesta.

---

<sup>60</sup> Nevala – Suni s. 162.

<sup>61</sup> Nevala – Suni s. 162.

<sup>62</sup> Lupa- ja valvontavirasto (LVV) aloitti toimintansa vuoden 2026 alusta. Sen alaisuuteen sisällytettiin muun muassa entiset aluehallintovirastot (AVI). (lvv.fi, luettu 6.1.2026).

Pankilla on lisäksi AsKL 2 luku 7 §:n mukaisesti oikeus kohtuulliseen palkkioon tehtäviensä hoitamisesta.

AsKL 2:4.3 mukaan turva-asiakirjat on luovutettava säilytettäväksi ennen kuin asunto-osakkeita aletaan tarjoamaan ostettavaksi. Keskeinen säädös asuntokauppalain lisäksi RS-pankin kannalta on valtioneuvoston asetus turva-asiakirjoista asuntokaupoissa. Se säättää muun muassa tarvittavista turva-asiakirjoista sekä niiden sisällöstä. Keskeinen säännös RS-pankin näkökulmasta on asuntokauppaA 9 §, mikä sääntelee turva-asiakirjojen säilyttäjän velvollisuuksista asiakirjojen säilyttäjänä ja tarkastajana. AsuntokauppaA 9 §:n mukaan ”turva-asiakirjojen tarkastajan on turva-asiakirjoja vastaanottaessaan tarkastettava, että yhteisön taloussuunnitelma sekä muut asiakirjat täyttävät sisällöltään asuntokauppalain sekä asuntokauppa-asetuksen mukaiset vaatimukset”. Lisäksi RS-pankin tulee tarkastaa, että perustajaosakkaat, yhteisön hallitus ja tilintarkastajat ovat asianmukaisesti allekirjoittaneet heidän allekirjoitettavikseen kuuluvat asiakirjat eikä asiakirjoissa esitetyt seikat ole keskenään selvästi ristiriitaisia.

Asuntokauppa-asetuksen 9 §:n 1 mom. kohta 4 on käytännössä pankin vastuun kannalta tärkeä. Vaatimus tarkastaa, ettei asiakirjojen sisältö ole selvästi ristiriidassa keskenään korostaa pankin tavanomaista huolellisuutta turva-asiakirjojen tarkastajana ja säilyttäjänä. Hallituksen esityksen mukaan säilyttäjän tarkastusvelvollisuus ei voi ulottua rakentamishankkeen tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseen tai sen rakentamistekniikan arvioimiseen. Kuitenkin selviin virheisiin ja ristiriitaisuuksiin säilyttäjän on puututtava. Tällaisia voisi olla esimerkiksi erilaiset yhtiön velvoitteet kuten vakuudet, mitkä eivät ilmene taloussuunnitelmasta.<sup>63</sup> Myöskään ostajalle koituviin todellisiin kustannuksiin ei pankin tarvitse ottaa kantaa, kunhan ne vain on mainittu taloussuunnitelmassa. Esimerkiksi käytännössä taloudellisia haasteita tulevaisuudessa ostajille voi koitua maapohjan kustannuksista, jos ne ovat suuria. Taloussuunnitelmaa ja sen merkitystä käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä tutkielmassa alaluvussa 4.1.

AsuntokauppaA 9 §:n lisäksi RS-pankin vastuista on säädetty myös asuntokauppalaisissa. AsKL 2:16 mukaan ”turva-asiakirjojen säilyttäjä on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka se on aiheuttanut asuntokauppalain mukaisia tehtäviä suorittaessaan, jollei turva-asiakirjojen säilyttäjä näytä noudattaneensa asianmukaista huolellisuutta”. Hallituksen esityksen mukaan

---

<sup>63</sup> HE 14/1994 vp. s. 58.

tämä voisi koskea esimerkiksi tilanteita, joissa pankki antaa virheellisen tiedon turva-asiakirjoista tai vastaanottaa virheellisiä turva-asiakirjoja. Vastuu pankille syntyy myös tilanteissa, joissa vakuuksia ei ole asianmukaisesti asetettu ja pankki tästä huolimatta ottaa turva-asiakirjat säilytettäväkseen. Kuitenkaan perustajaosakkaan konkurssista tai rakentamisen teknisestä tai taloudellisesta toteutuksesta RS-pankki ei ole vastuussa.<sup>64</sup>

Perustajaosakkaan konkurssi tai muut rakentamiseen liittyvät ongelmat ovat kuitenkin käytännössä olleet suurimmat haasteet RS-järjestelmässä. Näin ollen RS-pankin rooli järjestelmässä ei näytä olleen kovinkaan merkityksellinen, koska sen mukanaolo ei ole pystynyt estämään järjestelmän ongelmia. Myös AsKL 2:16 korostaa tätä siltä osin, koska pankin tehtävänä on ainoastaan tarkastaa, että asiakirjat on asianmukaisesti laadittu sekä etteivät ne ole asuntokauppaA 9 §:n mukaisesti selvästi ristiriidassa keskenään.

Tästä huolimatta rakentamisurakassa saattaa esiintyä monenlaisia haasteita ostajien kannalta, joihin RS-pankki ei pysty reagoimaan. RS-pankin aktiivisuus tai passiivisuus RS-prosessin osapuolena järjestelmässä on käytännössä tärkeä kysymys, jota tarkastellaan jäljempänä tässä tutkielmassa alaluvussa 3. Kysymys on keskeisesti siitä, onko pankki enemmän aktiivinen vai passiivinen (ja näennäinen) toimija järjestelmässä, sekä miten sen roolin avulla järjestelmästä saisi ostajia enemmän turvaavan. Keskeinen keino tähän saattaa löytyä asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä. Pankin tai viranomaisen roolin lisääminen saattaisivat turvata ostajan asemaa paremmin, mutta toisaalta se nostaisi todennäköisesti myös kustannuksia, jolloin se ei välttämättä kokonaisuus huomioon ottaen olisi ehkä järkevää.

## 2.4 Asuntokauppalain uudistaminen uuden asunnon kaupassa

Oikeusministeriö julkaisi 16.3.2026 luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle asuntokauppalain muuttamiseksi. Tulevan hallituksen esityksen tavoitteena on ennen kaikkea parantaa ostajien ja taloyhtiöiden suojaa.<sup>65</sup> Tämän tutkielman aikataulullisista syistä ei ole mahdollista odottaa lopullisen hallituksen esityksen julkaisua<sup>66</sup>, vaan tarkoituksena on arvioida saatavilla olevan luonnoksen avulla vaikutusta uuden asunnon suojajärjestelmään tämän tutkielman loppupuolella. Tässä alaluvussa keskitytään uudistushankkeen keskeisiin kohtiin ostajan suojan sekä turva-asiakirjojen säilyttäjän osalta.

---

<sup>64</sup> HE 14/1994 vp. s. 68.

<sup>65</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 1,

<sup>66</sup> Lopullisen hallituksen esityksen arvioitu esittelyviikko on 39/2026.

Ostajien ja pankin asemaan vaikuttava merkittävä muutos asuntokauppalain uudistuksessa koskisi ennen kaikkea rakennustyön tarkkailijaa. Voimassa olevan asuntokauppalaki 2 luku 22 §:n mukaan osakkeenostat voivat valita rakennustyön tarkkailijan, jonka tehtävänä on seurata, että yhtiön rakennus valmistuu rakentamista koskevan sopimuksen mukaisesti. Tämä ei ole nykyisen lainsäädännön mukaan ollut pakottavaa.

Uusimman ehdotuksen mukaan rakennustyön tarkkailijasta tulisi jatkossa pakollista. Osakkeenostajan sijasta perustajaosakkaalla olisi jatkossa velvollisuus rakennustyön tarkkailijan valitsemiseen, mutta osakkeenostajilla olisi kuitenkin oikeus vaihtaa tarkkailijaa perustellusta syystä. Rakennustyön tarkkailijan tulisi seurata ja valvoa osakkeenostajien etuja sekä rakennusten valmiusasteita. Keskeistä on ehkäistä ostajien etupainotteista maksamista perustajaosakkaan suorituksiin verrattuna. Lisäksi tarkkailijalla olisi jatkossa myös laajat tietojensaantioikeudet muun muassa rakennustyösuunnittelusta, viranomaistarkastuksista ja -katselmuksista sekä oikeus saada tietoja turva-asiakirjoista niiden säilyttäjältä. Tarkkailijan tehtävän kesto ulottuisi vuositarkastuksen jälkeen pidettävään jälkitarkastukseen saakka. Jälkitarkastus olisi uusi lisäys asuntokauppalakiin ostajan suojaksi. Siihen kuuluisi muun muassa jälkitarkastusraportin laatiminen sekä jälkitarkastuskokous, mikä pidettäisiin vasta vuositarkastuksen jälkeen.<sup>67</sup>

Rakennustyön tarkkailijan pätevyysvaatimuksia täsmennettäisiin myös. Tarkkailijalla tulisi olla vaadittava ammattipätevyys eikä tämä saisi olla työ-, virka- tai lähisukulaissuhteessa perustajaosakkaaseen tai muihin rakennushankkeen toteutukseen osallistuvaan nähden. Ostajan suojaksi tarkkailijalla olisi myös vahingonkorvausvastuu, jonka hän on aiheuttanut tehtäviään hoitaessaan, jos vahinkoa ei pystytä kattamaan esimerkiksi vakuuksista.<sup>68</sup> Rakennustyön tarkkailijan tehtävistä ja vastuista tultaisiin tarkemmin säätämään jatkossa valtioneuvoston asetuksella rakennustyön tarkkailijan tehtävistä.<sup>69</sup>

Hallituksen esitysluonnoksen ehdotus jälkitarkastuksesta vaikuttaisi myös vakuuksiin ja niiden vapautumiseen. Rakentamisvaiheen jälkeinen vakuus voitaisiin vapauttaa vasta aikaisintaan jälkitarkastuskokouksen jälkeen. Suorituskyvyttömyysvakuussäätelyyn tulisi merkittävä muutos, kun siitä korvattaisiin omavastuun ylittäviltä osin jatkossa kaikki

---

<sup>67</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 29–30, 33.

<sup>68</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 30.

<sup>69</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 94–95.

vuositarkastuksen jälkeen sekä vakuuden voimassaolonaikana havaitut rakennusvirheet suorituskyvyttömyysvakuuden enimmäismäärään saakka.<sup>70</sup>

Tulevassa asuntokauppalain uudistuksessa ei kuitenkaan tulla muuten laajentamaan suorituskyvyttömyysvakuuden käyttöalaa perustajaosakkaan konkurssitilanteissa rakentamisvaiheen aikana rakentamisen jäädessä kesken, vaikka asuntokauppalakityöryhmä oli tätä mietinnössään ehdottanut. Lisäksi oikeusministeriö oli mietinnössään suorituskyvyttömyysvakuuden alan laajentamisen kannalla.<sup>71</sup> Suorituskyvyttömyysvakuuden alan laajentamisella olisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan todennäköisesti vaikutusta kuitenkin vakuutusten hintaan sekä saatavilla olevien vakuutusyhtiöiden palveluihin, vaikka ostajan ja yhtiön suoja paranisikin huomattavasti.<sup>72</sup>

Turva-asiakirjojen säilyttäjän eli pankin asemaan ei asuntokauppalain muuttamisen luonnosehdotuksella ehdotettu suoraan merkittäviä muutoksia. Luonnosesitystä valmisteltaessa oli kuitenkin pohdittu turva-asiakirjojen säilyttäjän tehtäviä siirrettäväksi kokonaan viranomaiselle. Esityksessä tuodaan kuitenkin esiin, ettei aluehallintovirastoilla ole riittävästi sellaista rahoitusasioiden ja rakennustekniikan tuntemusta, joita turva-asiakirjojen säilyttäjältä edellytettäisiin. Myöskään muut viranomaistahot kuten kuluttaja-asiamies tai Kilpailu- ja kuluttajavirasto eivät olisi luonnoksen mukaan luonnollisia tahoja valvomaan turva-asiakirjoja pankkien sijasta. Vastaavasti pankeilla on tällaiseen rahoitustoimintaan ja asuntorakentamiseen luonnoksen mukaan paremmat valmiudet ja osaaminen kuin viranomaisilla. Näin ollen muutosluonnoksessa ei ole nähty tarvetta siirtää pankin tehtäviä turva-asiakirjojen säilyttäjänä kokonaan viranomaiselle.<sup>73</sup> Yleisestikin on havaittavissa viranomaisroolin pitäminen mahdollisimman pienenä jatkossakin asuntokauppalain uudistamisen yhteydessä.<sup>74</sup>

Lisäksi pankin asemaan vaikuttava täsmennys tehtäisiin osakkeenostajien valitsemaan tilintarkastajaan. Tilintarkastajalla olisi rakentamisvaiheen aikana säännöllisesti tehtävänä seurata kauppahintojen maksutiliä sekä lainaa. Tehtävänä olisi myös muun muassa valvoa,

---

<sup>70</sup> Nykyisen sääntelyn mukaisesti suorituskyvyttömyysvakuuden omavastuuosaa sovelletaan jokaiseen yhtiön rakennukseen erikseen, jolloin esimerkiksi monissa yhtiön rakennuksissa havaittujen pienempien virheiden osalta niiden suuruus ei ylitä omavastuuosaa lainkaan, jolloin vakuus ei tule käyttöön otetuksi. Jokaista rakennusta koskee siis nykyään oma omavastuuosansa, kun tulevaisuudessa koko yhtiötä koskisi vain yksi omavastuuosa. Suoja olisi siis vahvempi. Ks. Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 8–9, 29.

<sup>71</sup> Ks. Luukkonen Yli-Rahnasto – Kekkonen s. 53.

<sup>72</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 28–29, 40.

<sup>73</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 37–39.

<sup>74</sup> Ks. Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 34–35.

ettei kauppahintoja käytetä hankkeen kannalta vieraisiin tarkoituksiin.<sup>75</sup> Osakkeenostajien valitsema tilintarkastaja sekä perustajaosakkaan velvollisuus hankkia rakennustyön tarkkailija suojaisivat tulevaisuudessa ostajaa huomattavasti tehokkaammin ja ennaltaehkäisevämmiin kuin nykyinen sääntely.

Asuntokauppalain uudistamisen yhteydessä on tarkoitus tehdä muutoksia myös valtioneuvoston asetukseen turva-asiakirjoista asuntokapoissa, jonne sisällytettäisiin keskeisiä muutoksia muun muassa vaadittaviin turva-asiakirjoihin.<sup>76</sup> Vaikka hallituksen esitysluonnoksessa onkin puututtu joihinkin keskeisiin RS-järjestelmän ongelmiin, jäisi myös tämän uudistuksen jälkeen lainsäädäntöön puutteita ostajan suojan toteutumisessa. Asuntokauppalain uudistamislunnon sisältöä käsitellään ja arvioidaan tutkielman kannalta keskeisten alalukujen kohdalla tarkemmin, ennen kaikkea alaluvussa 6.

---

<sup>75</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 29, 33.

<sup>76</sup> Ks. Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 92–93.

### 3 Pankin toimijarooli RS-järjestelmässä

#### 3.1 Aktiivinen vai passiivinen toimija?

RS-pankin merkitys asuntokauppalain 2 luvun mukaisissa tilanteissa turva-asiakirjojen säilyttäjänä on tärkeä, mutta toisaalta sen todellinen rooli on usein saattanut jäädä jopa hieman näennäiseksi. Näin ollen kysymys pankin aktiivisuudesta ja/ tai passiivisuudesta on käytännössä merkittävä. RS-kohteita on perinteisesti mainostettu ostajille ”varmoina ja turvallisina kohteina”, mutta pankin mukanaolosta huolimatta ostajat ovat joutuneet toisinaan erittäin huonoon asemaan perustajaosakkaan maksukyvyttömyyden ja konkurssin sekä rakennusvirheiden vuoksi. Vakuudet eivät todellisuudessa usein riitä saattamaan keskeneräistä rakennuskohdetta loppuun.

Pankki ei ole siis aina pystynyt varmistamaan rakennettavan kohteen taloudellista tilannetta ja sen valmistumista. Toisaalta lienee selvää, että urakan valmistuminen olisi myös pankin etu. On tärkeää havaita, että RS-prosessi on myös pankille liiketoimintaa, vaikka sen tehtävänä onkin huolehtia kaikista tarvittavista asiakirjoista ja ostajan suojan toteutumisesta. Rakentamisprosessin rahoittaminen on pankille tärkeää liiketoimintaa, joten on selvää, että perustajaosakkaan luotottaminen on pankin intresseissä.

Näin ollen itse turva-asiakirjojen säilyttäjän ja tarkastajan tehtävä on pankille loppujen lopuksi taloudellisesti melko pieni. Pankilla on AsKL 2:7 mukaisesti oikeus kohtuulliseen palkkioon tehtävän hoitamisesta, mutta käytännössä se ei RS-kohteen kokonaisuuden rahoittamisen huomioon ottaen ole kovinkaan merkittävä.<sup>77</sup> Tästä seuraa, ainakin periaatteessa, että joitain pieniä puutteita voidaan katsoa sormien läpi, koska perustajaosakas halutaan pitää tyytyväisenä. Tämä on tietysti hieman ongelmallista, mutta tämä osoittaa pankin roolin olevan hieman ristiriitainen.

Vaikka pankki on sinänsä ulkopuolinen, kolmas osapuoli, ei se ole täysin neutraali toimija. Se on läheisessä kanssakäymisessä perustajaosakkaan kanssa koko RS-prosessin ajan. Tosin ongelmien tullen pankki saattaa joutua myös itse vastuuseen, mikäli turva-asiakirjojen tarkastaminen on laiminlyöty tai se on ollut huolimaton.<sup>78</sup> Sillä ei kuitenkaan ole todellista vastuuta perustajaosakkaan toimista.

---

<sup>77</sup> Usein se voi olla esimerkiksi noin 12.000,- euron suuruinen riippuen rakennettavan kohteen suuruudesta.

<sup>78</sup> Ks. AsKL 2:16.

Koko RS-järjestelmä auttaa pohjimmiltaan ennen kaikkea perustajaosakasta, koska se saa taloudellista turvaa rakentaa ja myydä keskeneräistä rakennuskohdetta ostajille. Ilman RS-järjestelmää kohteita voisi olla huomattavasti vaikeampaa myydä kuluttajille tai ylipäänsä aloittaa rakentamista. Tästä seuraisi, että monet rakennushankkeet saattaisivat jäädä kokonaan toteutumatta.

Onkin aiheellista kysyä, onko RS-järjestelmän suurin hyöty lopulta perustajaosakkaalla itsellään. Tämä korostuu ennen kaikkea konkurssitilanteissa, joissa perustajaosakkaan asettamat vakuudet eivät riitä saattamaan rakennuskohdetta loppuun. Näin ollen ostajan saama turva järjestelmästä ei ole ollut riittävä. Myös pankin omat saatavat ovat tällöin vaarassa. RS-järjestelmä ehkäisee ostajalle mahdollisesti koituvia ongelmia, mutta ei poista niitä.

Pankin asemaksi RS-järjestelmässä on pitkälti jäänyt siis valvova ja melko passiivinen rooli. Sen yhtenä päätehtävänä on huolehtia perustajaosakkaan avaamasta kauppahintojen maksutilistä. Tilille ostajat maksavat kauppahintaa kohteesta sitä mukaan, kun kohde valmistuu. Pankki myöntää tilille maksetuista varoista perustajaosakkaalle luottoa sitä mukaan, kun kohde valmistuu. Kohteen valmiusastetta ja tulevia nostettavia varoja ilmentää maksupostitaulukko, minkä mukaisesti perustajaosakas saa lainaeriä käyttöönsä pankilta.

AsKL 2:12.2 mukaan ”tilille maksettuja kauppahintoja ei saa käyttää hankkeen kannalta vieraisiin tarkoituksiin”. Pankki voi kuitenkin lähtökohtaisesti luottaa sille toimitettuihin valmiusastetodistuksiin, joten sen ei tarvitse itse valvoa rakentamisen etenemistä.<sup>79</sup> Joskus näitä valmiusastetodistuksia on kuitenkin väärennetty, jolloin perustajaosakas on saanut nostettua lainaa etupainotteisesti, vaikka rakennus ei ole todellisuudessa edennyt valmiusastetodistusten mukaisesti. Tällaisissa tapauksissa pankilla ei ole kuitenkaan katsottu olevan vahingonkorvausvastuuta, koska sillä ei ole velvollisuutta valvoa rakentamista konkreettisesti.<sup>80</sup>

Toisaalta on huomioitava, että myös pankin intresseissä on, että asunnot valmistuvat. Muuten vaarana on, että luottosaatavat jäisivät saamatta. Saatavien turvaamiseksi pankki voi asettaa perustajaosakkaalle myös kovenantteja, mitkä ovat luotottajan ja velallisen keskinäiseen sopimukseen perustuvia lisäehtoja, joilla pankki turvaa omaa selustaansa.<sup>81</sup> Tällainen

---

<sup>79</sup> Osakkeen ostajilla on kuitenkin AsKL 2:22 mukaan oikeus asettaa rakennustyöntarkkailija, mutta se ei ole pakollista.

<sup>80</sup> Ks. esim. KKO 2006:18.

<sup>81</sup> Wuolijoki 2022 s. 267.

kovenanttiehto voisi olla esimerkiksi pankin mahdollisuus tilata ulkopuolinen rakennustyöntarkastaja, jonka tehtävänä olisi selvittää, vastaako rakennusten todellinen valmiusaste pankille toimitettuja valmiusastetodistuksia. Tällainen tarkastuskäynti rakentamisvaiheen aikana turvaisi siis tietysti pankin lisäksi myös ostajien asemaa ja heidän maksamaa kauppahintansa.

Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2006:18 koski turva-asiakirjojen säilyttäjän vastuuta. Tapauksessa oli kysymys kauppahintojen maksutilille maksettujen kauppahintojen käytettävyydestä pankin asunto-osakeyhtiön rakennusvaiheen vakuudeksi antaman pankkitakauksen vastavakuudeksi. AsKL 2 luku 12.2 §:n mukaan kauppahintojen maksutilille maksettuja kauppahintoja ei saa käyttää hankkeen kannalta vieraisiin tarkoituksiin. Pankki oli antanut nostaa kauppahintojen maksutililtä varoja rakentamisvaiheen vastavakuudelle, mikä ei ollut ilmennyt taloussuunnitelmasta. Varojen käyttötarkoituksen vuoksi korkein oikeus tuli siihen lopputulokseen, että varoja oli käytetty hankkeen kannalta vieraisiin tarkoituksiin. Pankki oli siis velvollinen korvaamaan vahingon.<sup>82</sup>

Samassa ratkaisussa korkein oikeus totesi kuitenkin myös, ettei tavallisesti pankilla ole turva-asiakirjojen säilyttäjänä velvollisuutta valvoa perustajaosakkaan nostamien varojen käyttötarkoituksia. Pankki ei korkeimman oikeuden mukaan ole sinänsä vastuussa rakennushankkeen taloudellisesta onnistumisesta. Ratkaistavana olleessa tapauksessa pankki kuitenkin tiesi nostotarkoituksen, koska varat nostettiin pankin antaman pankkitakauksen vastavakuudeksi. Näin ollen pankin katsottiin olevan AsKL 2:16 mukaisesti vahingonkorvausvelvollinen, koska se ei ollut noudattanut asianmukaista huolellisuutta.<sup>83</sup>

Korkeimman oikeuden esimerkki perusteluineen osoittaa pankin roolin olevan siis pitkälti valvovaa ja passiivista. Perustajaosakkaan maksupostitaulukon realistisuutta on käytännössäkin hanakalaa todeta paikkaansa pitäväksi. Ilman rakentamisen valvontaa etupainotteisten kauppahintojen valvominen on ylipäänsä erittäin vaikeaa. Käytännössä ostajien maksamat kauppahinnat saattavat usein olla hieman etupainotteisia, varsinkin pienempien rakennusyhtiöiden osalta. Pienillä rakennusyhtiöillä ei useinkaan ole omaa pääomaa yhtä paljon kuin isoilla, jolloin ne tarvitsevat ostajien maksamia kauppahintoja

---

<sup>82</sup> KKO 2006:18, kohdat 1, 7.

<sup>83</sup> KKO 2006:18, kohdat 11, 13.

akuutimmin. Näin ei tietenkään saisi olla. Ostajien turvan kannalta takapainotteinen maksaminen turvaisi heidän tilannettaan paremmin.

Herääkin kysymys, onko pankki yksityisenä toimijana ylipäänsä, kuinka tehokas ja edes tarpeellinen toimija turva-asiakirjojen säilyttäjänä ja tarkastajana. Sen rooli vaikuttaisi pitkälti muodolliselta ja passiiviselta. Ongelmat ja riidat syntyvät usein perustajaosakkaan ja ostajien välillä. Pankki harvemmin on osapuolena riitatilanteissa muuten kuin omien saataviensa vuoksi.

Toisaalta turva-asiakirjoja tarkastaessa pankin tehtäviin kuuluu tarkastaa, että asiakirjat on muodollisesti laadittu asianmukaisesti asuntokauppalain sekä turva-asiakirja-asetuksen mukaisesti. Esimerkiksi tärkeimpien turva-asiakirjojen eli vakuuksien sekä taloussuunnitelman osalta pankin tehtäväksi jää ainoastaan tarkastaa, että vakuudet vastaavat määrältään asuntokauppalain mukaisesti säädettyjä määriä rakentamiskustannuksista sekä taloussuunnitelmassa on lueteltu tulevan yhtiön talouteen liittyvät tulot ja menot. Taloussuunnitelman käytännön realistisuutta RS-pankin ei juuri kuulu tai tarvitse arvioida. Esimerkiksi tontin kustannukset sekä vastikkeiden suuruudet saattavat olla todellisuudessa erittäin merkittäviä ostajien kannalta.

Pankki on siis ikään kuin kolmas, ulkopuolinen toimija järjestelmässä. Se toimii turva-asiakirjojen tarkastajana RS-prosessissa, mutta sen todellinen vastuu ja vaikutusmahdollisuudet jäävät melko pieneksi. Käytännössä se voi luottaa perustajaosakkaan toimittamiin turva-asiakirjoihin. On kuitenkin selvää, että perustajaosakas voisi jopa väärentää asiakirjoja. Näistä pankki ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole vastuussa, ellei myös sen voida katsoa toimineen huolimattomasi ja siten laiminlyönyt asiakirjojen tarkastamisen. Käytännön tilanteissa ongelmat perustajaosakkaan ja ostajien välillä jäävät usein heidän välisikseen asioiksi. Pankki on hoitanut omat tehtävänsä, kun asiakirjat on tarkastettu ja otettu säilytykseen sekä muista asuntokauppalain sekä asuntokauppa-asetuksen vaadittavista vastuista on huolehdittu.

Pankin mukana olo uusien asuntojen kaupassa varmasti ehkäisee ongelmia, mutta ei täysin poista niitä. Sen valvonnan lisääminen ja roolin muuttaminen aktiivisemmaksi saattaisi kokonaisuudessaan parantaa ostajien asemaa ja vähentää perustajaosakkaan haitallista toimintaa. Pankin roolin kasvattaminen saattaisi lisätä RS-järjestelmän uskottavuutta, mutta pankit eivät tästä olisi varmasti kovinkaan mielissään. Se lisäisi vastuuta ja työmäärää.

Historian vuoksi pankit ovat ajautuneet valvomaan uusien asuntojen rakentamista. Voikin pohtia, onko se nykyään ylipäänsä kuinka tehokasta ja hyödyllistä vai pitäisikö valvonta siirtää esimerkiksi viranomaiselle. Pankkien välillä käytännöt tarkastajina saattavat vaihdella jonkin verran, joten käytäntöjen yhdenmukaistaminen ja sitä kautta luotettavuuden turvaaminen olisi toivottavaa. Lainsäädäntö määrittää pankeille ikään kuin minimistandardit, joita tulee noudattaa. Pankit voivat omalla aktiivisuudellaan myös parantaa prosessia, mutta minimivaatimuksia noudattaen sen toiminnan hyöty on rajallista.

Asuntokauppalain uudistuksessa ei ole myöskään ehdotettu suuria muutoksia pankin tosiasialliseen asemaan, vaikka työryhmässä oli pohdittu myös esimerkiksi viranomaisen mahdollisuutta toimia aina turva-asiakirjojen säilyttäjänä pankin sijasta.<sup>84</sup> Pankki on siis melko passiivinen toimija RS-järjestelmässä, joka nykyolemuksensa vuoksi jää herkästi sivurooliin koko prosessissa, vaikka ilman pankkia ei edes olisi nykyistä RS-järjestelmää. Toki nykyinen systeemi auttaa myös pankkia itseään, kun sekin näkee asiakirjat, joiden pohjalta hanketta rakennetaan ja rahoitetaan. Näin se voi luottaa rahoittajana paremmin myös perustajaosakkaaseen.

## 3.2 Pankkien valvonta

### 3.2.1 Finanssikriisin vaikutus

Ennen vuotta 2008 alkanutta finanssikriisiä Suomessa meni taloudellisesti hyvin. Yhdysvalloista alkanut finanssikriisi vaikutti kuitenkin vahvasti myös Suomen talouteen ja asuntokauppoihin. Finanssikriisi kiristi pankkien luotonannon kriteerejä koko Euroopassa. Koko EU:n tasolla EKP on finanssikriisin jälkeen alkanut valvomaan pankkien toimintaa entistä tarkemmin.<sup>85</sup> Ennen finanssikriisiä pankkien valvonnan osalta luotettiin vahvasti niiden itsesääntelyyn. Kriisin myötä huomattiin kuitenkin, että rahoitussääntelyä ja -valvontaa tulee parantaa, jotta koko rahoitussektorin kriisinsietokyky paranee.<sup>86</sup>

Finanssikriisin aikoihin annettiin Basel III -sääntelykehys, joka oli tarkoitus ottaa vähitellen käyttöön vähentämään pankkien riskinottoa. Asetuksessa kiinnitetään huomiota ennen kaikkea pankkien riskienhallintaan ja vakavaraisuuteen. Vaikka Suomessa pankkien vakavaraisuus on ollut EU:n mittapuulla hyvällä tasolla, saattaa Basel III -sääntelykehysten

---

<sup>84</sup> Ks. Luonnos He:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 37–39.

<sup>85</sup> Makkonen s. 34.

<sup>86</sup> Asplund – Vauhkonen (Luettu 4.2.2026)

loppuunsaattaminen vuoteen 2030 mennessä vaikuttaa ja kallistaa myös suomalaisten pankkien luotonantoa.<sup>87</sup> Tämä todennäköisesti vaikuttaisi myös RS-lainoihin ja -sopimuksiin.

Finanssikriisin seurauksena myös uusien asuntojen rakentaminen väheni huomattavasti. Epävarma taloudellinen tilanne kiristi myös RS-järjestelmää. Ennen kaikkea riskienhallintaan kiinnitettiin tarkemmin huomiota.<sup>88</sup> Ennen finanssikriisiä luottojen myöntäminen oli ollut melko löyhää, mutta sitä kiristettiin. Myös vakuuksien todelliseen arvoon alettiin suhtautua tarkkaavaisemmin, koska asuntojen arvot laskivat jonkin verran.<sup>89</sup> Rakennuttajan todelliseen maksukykyyn kiinnitettiin myös enemmän huomiota kuin ennen.

Finanssikriisin myötä pankit siis kiristivät ja yhtenäistivät omia käytänteitään, vaikka lainsäädäntöön ei tullutkaan suoraan muutoksia uusien asuntojen kaupassa.<sup>90</sup> Tämän myötä esimerkiksi turva-asiakirjojen tarkastuksiin panostettiin enemmän ja tarkemmin, jotta välttyttäisiin perustajaosakkaan konkurseilta ja muilta mahdollisilta ongelmilta.

Pankeissa kiinnitettiin rakennushankkeiden osalta huomiota myös rakennettavien kohteiden myyntiasteisiin. Ennen RS-sopimusta perustajaosakkaan tuli jatkossa saada esimerkiksi 50 % asunnoista myydyksi ennen kuin pankki suostui rahoittamaan hanketta. Myös perustajaosakkaan oma pääoma otettiin huomioon entistä vahvemmin, jotta voitiin varmistua perustajaosakkaan mahdollisuudesta saattaa rakennustyöt sopimusten mukaisesti valmiiksi. Pankkien yhteneväiset käytännöt ovat tärkeitä, jotta järjestelmä toimisi pankista riippumatta.

Finanssikriisi osoitti, kuinka kansainvälisillä tapahtumilla ja epävarmuudella on suuria vaikutuksia myös Suomen asuntomarkkinoihin. Vaikka lakia ei Suomessa uusien asuntojen kaupan osalta muutettukaan, viranomaisten antamaa ohjeistusta täsmennettiin. RS-järjestelmän osapuolista, etenkin pankista, tuli tarkempia, koska turhia riskejä haluttiin välttää.

### 3.2.2 Finanssivalvonta ja Euroopan keskuspankki

Pankkisääntelyn yhtenä keskeisenä tarkoituksena on edistää rahoitusmarkkinoiden vakautta.<sup>91</sup> Suomessa pankkien valvontaa hoitavat kansallinen Finanssivalvonta (FIVA) sekä Euroopan

---

<sup>87</sup> Wuolijoki 2022 s. 52–53.

<sup>88</sup> Wuolijoki 2022 s. 5.

<sup>89</sup> Asuntojen arvon laskun myötä oli myös selvää, ettei vakuutena ollut asunto vastannut enää sitä samaa vakuusarvoa kuin ennen.

<sup>90</sup> Asplund –Vauhkonen (Luettu 4.2.2026).

<sup>91</sup> Wuolijoki 2022 s. 45.

keskuspankki (EKP). Lisäksi Finanssineuvonta (FINE) antaa ratkaisusuosituksia pankkien ja asiakkaiden välisissä ongelmissa. Lakien valmistelussa finanssivalvontaviranomaisilla on keskeinen rooli uuden lainsäädännön valmistelussa ja se onkin yksi niiden keskeisistä tehtävistä.<sup>92</sup>

Finanssivalvonnan ja EKP:n sääntely siis ohjaa pankkien toimintaa, luonnollisesti siis myös RS-toimintaa. Pankkien intresseissä on yleisesti suojata erityisesti kuluttaja-asiakkaita, koska ne ovat heikommassa asemassa pankkiin nähden ja tarvitsevat enemmän suojaa kuin esimerkiksi yritysasiakkaat. Tallettaja-asiakkaiden suoja on kuitenkin perinteisesti ollut erittäin vahva.<sup>93</sup> Asiakkaiden luotto pankkeihin on tärkeää. Tästä syystä myös RS-järjestelmän tarpeen voi katsoa aikoinaan syntyneen, koska ostajille piti saada suojaa elinkeinonharjoittajaa kohtaan. Samalla pankit halusivat myös turvata omat luottosaatavansa vaatimalla turva-asiakirjoja perustajaosakkaalta.

Finanssivalvonnan tehtävänä on yleisesti valvoa, että pankki noudattaa lainsäädäntöä sekä hyvää pankkitapaa. Tehtävänä on valvoa pankin sisäisiä toimintaperiaatteita ja -menettelyjä yleisesti, ei ratkaista yksittäisiä tapauksia. FIVA voi kuitenkin vaatia pankkia muuttamaan toimintatapojaan sekä ääritapauksissa jopa peruuttaa pankin toimiluvan.<sup>94</sup>

RS-järjestelmässä ostajalla ei kuitenkaan ole samanlaista ”talletussuojaa” kuin tavallisilla talletuksilla, vaikka ostaja maksaa summan perustajaosakkaan RS-pankkiin perustamalle tilille. Tältä tililtä vain turva-asiakirjojen säilyttäjä voi siirtää valmiusastetodistuksia vastaan varoja perustajaosakkaalle. Ongelma tulee esille perustajaosakkaan konkurssitilanteissa. Kun perustajaosakas on nostanut ostajien maksamat varat RS-tililtä, ei ostajien turvana ole enää kuin vakuudet. Pankki ei lähtökohtaisesti ole velvollinen valvomaan, mihin tarkoitukseen varoja nostetaan.

Finanssineuvonta antaa ratkaisusuosituksia pankin ja asiakkaan välisiin kiistoihin. Ratkaisussa FINE-025992 finanssineuvonta totesi, että pankki on voinut luottaa sille toimitettuihin valmiusastetodistuksiin luottoeriä myönnettäessä. Saadessaan selville, ettei todistukset vastanneet todellista valmiusastetta, pankki oli alkanut valvomaan rakennettavaa kohdetta ja tehnyt muun muassa katselmuksen työmaalle. Näin ollen FINE katsoi

---

<sup>92</sup> Wuolijoki 2022 s.72.

<sup>93</sup> Wuolijoki 2022 s. 91.

<sup>94</sup> FIVA myöntää Suomessa pankeille toimiluvan.

suosituksessaan, ettei pankki ollut laiminlyönyt velvoitteitaan. On kuitenkin tärkeää huomioida, että FINEn päätökset ovat vain suosituksia ja lainvoimaiset tuomiot annetaan yleisissä oikeusistuimissa.

Finanssivalvonta ja EKP valvovat siis pankkeja yleisellä tasolla ja luovat jopa lainsäädäntöä. Finanssivalvonnan näkemyksiä otetaan vahvasti huomioon myös säädösvalmistelussa. Finanssivalvonnan tehtäväksi jää valvoa, että pankki toimii lain mukaisesti täyttäen velvoitteensa turva-asiakirjojen säilyttäjänä. Sen rooli on välillinen, koska se ei suoraan ole mukana prosessissa. Finanssivalvonta ei tietenkään valvo yksittäisiä RS-kohteita suoraan. Se valvoo pankkien toimintaa yleisellä tasolla, ja ainoastaan sen tietoonsa saamat ongelmat nousevat esille. Finanssivalvonta on siis ainakin teoriassa ostajaa jollain tasolla suojaava elin, kun se valvoo pankkien toiminnan lainmukaisuutta. Tämä ei kuitenkaan yksittäistapauksessa usein auta, joten ostajalle koituva hyöty FIVA:sta on pientä.

Finanssivalvonnasta ei siis valvo yksittäisiä RS-kohteita ja pankin toimintaa niissä suoraan. Finanssikriisin menettelyjen yhtenäistämistä huolimatta monilla pankeilla saattaa olla omanlaisiaan tapoja ja käytänteitä tarkastaa ja ottaa säilytettäväksi turva-asiakirjoja. Finanssivalvonta ohjeistaa pankkeja muun muassa luotonannon kriteereissä. Luottopäätöksen on muun muassa perustuttava luottoanalyysiin. Asunto-osakeyhtiöluottojen osalta erityistä huomiota on lisäksi kiinnitettävä yhtiölainaosuuden määrään ja omistuskeskittymiin.<sup>95</sup>

Näin ollen ostaja ei voi olla varma, kuinka tarkasti turva-asiakirjat on tarkastettu, koska lainsäädäntö ei lopulta ole kovinkaan tarkkaa sen suhteen. Lisäksi pankin toimiminen luotottajana perustajaosakkaalle sekä turva-asiakirjojen tarkastajana, ikään kuin ostajien hyväksi, saattavat puolueettomuuden osalta näyttäytyä heikommalta kuin viranomaisen suorittama turva-asiakirjojen tarkastaminen olisi. Käytännöt todennäköisesti yhtenäistyisivät viranomaisen toimiessa turva-asiakirjojen tarkastajana, jolloin kuluttajien riskit myös vähenisivät. Pankit ovat alun perin luoneet järjestelmän, joten historiallisista syistä ne toimivat edelleen ikään kuin kaksoisroolissa: luotottajana ja tarkastajana. Kuluttajan saama turva on siis lopulta riippuvainen pankin huolellisuudesta. Pankin liiketoiminnalliset intressit saattavat joissain tapauksissa heikentää ostajan suojaaja.

---

<sup>95</sup> FIVA 4/2018, Dnro FIVA 10/01.00/2020, s. 14–15.

### 3.3 Ostajan ja myyjän osapuoliroolien vertailua lainsäädännössä

#### 3.3.1 Asuntokauppalaki

Jotta pystyy tarkastelemaan pankin roolia RS-järjestelmässä, on myös tarkasteltava ostajan ja perustajaosakkaan asemaa järjestelmässä. Asuntokauppalaki kytkeytyy vahvasti myös kuluttajansuojaan ja heikomman aseman suojaamiseen. Tämä on ollut koko RS-järjestelmän syntymisen kannalta keskeinen tavoite. Näin ollen ostajan aseman tarkastelu on tärkeää, jotta järjestelmän merkitys ja pankin rooli ostajaa turvaavana tahona avautuvat. Tässä yhteydessä on luonnollisesti syytä tarkastella myös elinkeinonharjoittajana toimivan myyjän asemaa suhteessa ostajaan.

Asuntokaupoissa ostajan ja myyjän välillä sovelletaan asuntokauppalakia sekä lisäksi mahdollisesti sovellettavaksi saattaa tulla kuluttajansuojalaki esimerkiksi perustajaosakkaan markkinointiin liittyvissä tapauksissa.<sup>96</sup> Asuntokauppalain säätäminen 1995 oli tärkeää, koska aiemmin pankkien itsesääntelevän RS-järjestelmän lisäksi asuntokauppoja säänteli ainoastaan tahdonvaltainen kauppalaki. Kauppalaki on yleislaki, mikä korostaa ennen kaikkea osapuolten sopimusvapautta. Se ei näin ollen ota huomioon ostajan heikompaan asemaa asuntokauppoja tehtäessä. Näin ollen asuntokauppalain säätäminen ja RS-järjestelmän sisällyttäminen sen 2 lukuun paransi ostajan suojaa uuden asunnon kaupoissa.

Asuntokauppalain säätämisessä kiinnitettiin erityistä huomiota ostajan heikompaan asemaan myyjään nähden.<sup>97</sup> Asuntokauppalain säätämisen keskeisenä tarkoituksena oli ostajan ja myyjän intressien tunnistaminen, koska tämä puuttui kauppalaista. Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota asuntokauppojen taloudelliseen merkittävyyteen ostajan kannalta, jolloin ostajan tarvitsema suoja oli perusteltua. Vastaavasti jo ennen asuntokauppalain säätämistä voimassa ollut kuluttajansuojalaki oli rakennettu heikomman suojaa tarvitsevan kuluttajan näkökulmaa silmällä pitäen. Tämän suuntaista suojaa tarvittiin myös asuntokaupoissa. Pankkien luoma sopimusperusteinen RS-järjestelmä ei sellaisenaan riittänyt suojaamaan ostajaa tarpeeksi.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> KSL 2 luvun mukaiset markkinoinnin menettelyt saattavat tulla sovellettavaksi myös asuntokaupoissa, koska asuntokauppalaki ei säätele elinkeinonharjoittajana toimivan myyjän markkinointia asuntokaupoissa.

<sup>97</sup> Hoffrén 2021 s. 36.

<sup>98</sup> HE 14/1994 vp. s. 35.

Rakentamisvaiheessa olevan asunnon kaupassa asuntokauppalaki tunnistaa osapuoliksi perustajaosakkaan ja ostajan sekä turva-asiakirjojen säilyttäjän. Asuntokauppalain 2 luvussa ostajaa pidetään tavallisena kuluttajana<sup>99</sup> ja myyjää, eli usein perustajaosakasta, ammattimaisesti toimivana elinkeinonharjoittajana<sup>100</sup>. Käytetyn asunnon kaupassa asuntokauppalaissa ostajaa ja myyjää pidetään samassa asemassa olevina. Vielä käyttämättömän asunnon kaupassa ero tulee kuitenkin esiin. Jos käyttämättömän asunnon myyjä on elinkeinonharjoittaja, sovelletaan siihen asuntokauppalain 4 lukua, jonka luvun otsikko koskee uuden asunnon kauppaa. Jos taas myyjänä ei ole elinkeinonharjoittaja, sovelletaan asuntokauppalain 6 lukua, joka koskee luvun nimen mukaisesti käytetyn asunnon kauppaa.<sup>101</sup>

Ostaja saa suurinta suojaa asuntokauppalain mukaan tilanteissa, joissa myyjänä on siis elinkeinonharjoittaja. Myös korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2008:1 ottanut huomioon myyjänä toimineen elinkeinonharjoittajan ja yksityishenkilönä toimineen ostajan aseman. Se antoi ratkaisuisaan huomiota muun muassa rakennusalan ammattilaisen tietoisuuteen ja ymmärrykseen ostajaan nähden rakentamisesta aiheutuvista kustannuksista. Myös elinkeinonharjoittajan taloudellinen asema on usein parempi kuin yksityishenkilöllä, jolloin myyjän sanelemilla ehdoilla on suurempi vaikutus ostajan taloudelliseen asemaan.<sup>102</sup>

Säännökset, jotka koskevat kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä asuntokauppoja, ovat ostajan suojaksi pakottavia. Asuntokauppalain valmistelussa korostettiin ennen kaikkea säännöksiä valmisteltaessa, että asuntokauppatilanteissa tuli ottaa huomioon kaupan kohde: oliko se rakenteilla oleva, valmis vai vasta suunnitteluasteella oleva. Tarve ostajan suojalle oli tavallista irtaimen kauppaa vahvempaa asunnonoston taloudellisen merkittävyyden vuoksi. Ostaja nähtiin olevan heikommassa asemassa elinkeinonharjoittajamyymjään nähden. Asuntokauppalakiin sisällytettiin elinkeinonharjoittajalle vaatimuksia, joita ei puolestaan kuulu myyjälle, joka ei ole elinkeinonharjoittaja.<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup> Kuluttajalla tarkoitetaan AsKL 1:3,5 mukaan ”luonnollista henkilöä, joka hankkii asuinhuoneiston pääasiassa muuta tarkoitusta kuin elinkeinotoimintaa varten”.

<sup>100</sup> Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan AsKL 1:3,6 mukaan ”luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti myy asuinhuoneistoja tai tarjoaa niitä vastiketta vastaan hankittaviksi”.

<sup>101</sup> Hoffrén 2021 s. 20–21.

<sup>102</sup> Hoffrén 2013 s. 870. Ks. myös KKO 2008:1.

<sup>103</sup> Hoffrén 2021 s. 34–35, 39–40.

### 3.3.2 Kiinteistöille rakennettavat talot ja maakaari

Vastaavasti maakaarella ostajan ja myyjän asemat toimijoina ovat erilaisia kuin asuntokauppalaissa. Maakaaren mukaisten kauppojen vertaaminen asuntokauppalakiin on merkityksellistä, koska kummassakin on pohjimmiltaan useimmiten kyse tavallisen kuluttajan asunnon ostamisesta. Näin ollen on tarpeellista käsitellä myös näiden asumismuotojen eroja rakenteilla olevien rakennuskohteiden osalta. Keskeistä on ennen kaikkea vertailla, miten ostajan suoja eroaa maakaaren mukaisista kiinteistölle rakennettavista omakotitalokaupoista.

Kiinteistön kaupassa ei ostajan ja myyjän välillä ole samanlaista valvovaa kolmatta osapuolta kuin pankki uuden asunnon asuntokaupassa. Yleisesti maakaaren mukaisissa kaupoissa elinkeinonharjoittaja-myyjän ja kuluttaja-ostajan väliset kaupat ovat harvinaisempia kuin asuntokauppalaissa mukaisissa kaupoissa. Tämä korostuu myös korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöissä. Maakaaren mukaisissa kaupoissa ostaja ja myyjä ovat usein samanarvoisia. Toisin sanoen kumpikaan ei usein ole elinkeinonharjoittajan asemassa.<sup>104</sup>

Maakaaren 2 luku 10 §<sup>105</sup> koskee kuitenkin asuinkiinteistön hankkimista elinkeinonharjoittajalta, jossa rajoitetaan sopimusvapautta kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä kaupoissa. Vaikka kuluttajakaupasta ei maakaarella juuri säännelläkään, on tietyt erityissäännökset katsottu tarpeellisiksi kuluttajan suojan kannalta. Mallia maakaareen otettavasta ostajan suojasta on haettu asuntokauppalaissa pakottavista säännöksistä. Ostajan suoja on nähty yhtä tärkeänä siitä huolimatta, onko kyse asuinkiinteistöstä vai asunto-osakkeista.<sup>106</sup>

Kuitenkin on tärkeää huomata, ettei uusien asuinkiinteistöjen osalta rakennusliikkeellä ole samanlaista velvollisuutta asettaa ostajan hyväksi minkäänlaisia vakuuksia. Vaikka asuntokauppalaissa antama turva on osoittautunut olevan ostajille rajallista, on sellaista

<sup>104</sup> Hoffrén 2013 s. 885.

<sup>105</sup> MK 2:10 mukaan ”jos ostaja on hankkinut kiinteistön asunnoksi tai vapaa-ajan asunnoksi itseään tai perheenjäseniään varten elinkeinonharjoittajalta, joka ammattimaisesti rakentaa tai myy kiinteistöjä: 1) sopimusehto, joka poikkeaa 17–34 §:n säännöksistä ostajan vahingoksi, ei ole sitova; 2) myyjä ei voi vedota 25 §:n 2 momentissa säädettyyn määräaikaan, jonka kuluessa ilmoitus virheestä on viimeistään tehtävä; 3) myyjä on velvollinen korvamaan sopimusrikkomuksesta johtuvat korjauskustannukset ja muut tarpeelliset kustannukset sekä hyödyttömiksi käyneistä toimenpiteistä aiheutuneet kulut, vaikka kyseessä on 17 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu salainen virhe tai vaikka myyjä voi osoittaa toimineensa huolellisesti; sekä 4) ostajan vahingonkorvausvelvollisuutta voidaan sovitella, jos maksun viivästyminen on johtunut maksuvaikeuksista, joihin ostaja sairauden, työttömyyden tai muun erityisen seikan vuoksi pääasiallisesti omatta syyttään on joutunut”.

<sup>106</sup> Jokela – Kartio – Ojanen s. 70-71.

kuitenkin ollut. Maakaaren mukaisissa, esimerkiksi rakenteilla olevan kiinteistön kaupoissa, ei ostajaa turvaa rakentajan konkurssitilanteissa oikeastaan mikään, jos kauppahintaa on maksettu samaan tapaan kuin asunto-osakkeiden kaupassa, eli kohteen valmistumisasteen mukaisesti.

Tästä melko ajankohtainen esimerkki on Jukkatalo-yhtiön konkurssi vuonna 2023, kun aloitettuja kohteita jäi kesken. Näissä ostajilla ei useinkaan ollut asuntokauppalaista ostajan suojajärjestelmää apuna, koska kyse oli pitkälti kiinteistöistä tai kiinteistölle rakennettavista asunnoista.<sup>107</sup> Näin ollen uutta, rakenteilla olevaa omakotitaloa ostaessa ostajan tilanne saattaa olla jopa heikompi kuin rakenteilla olevien asunto-osakkeiden. Asunnon virhetilanteiden osalta suoja maakaarella ja asuntokauppalaissa on kuitenkin melko samanlainen, joten siltä osin ostajan suojan voi katsoa olevan melko vahvasti suojattu myös maakaarella. MK 2 luku 17–34 § ovat elinkeinonharjoittajana toimivalle myyjälle pakottavia.

Ostajan asema kiinteistönkaupoissa elinkeinonharjoittajaan nähden on myös erilainen, koska kiinteistön kuluista ei tarvitse laatia asuntokauppalaista mukaista taloussuunnitelmaa. Näin ollen ostajalle koituvat kustannukset eivät välttämättä ole vielä tiedossa ennen kuin rakennus on saatu valmiiksi.<sup>108</sup> Tilanteissa, joissa ostaja maksaa kauppahintaa rakennuksen valmistumisen suhteessa, ei ole myöskään suojattu millään tavalla. Rakentaja pystyy käytännössä käyttämään sen tilille maksettuja varoja ilman, että esimerkiksi pankki pystyisi valvomaan varojen käyttökohdetta.

Kiinteistönkaupan luonteen vuoksi pankilla ei ole samanlaista valvovaa asemaa kuin asuntokaupoissa. Toisaalta pankki toimii usein rahoittajana ja tämän vuoksi kiinnittää huomiota myös velan vakuuksiin. Pankilla on siis intressi tällöin myös kiinteistönkaupassa. Näin ollen pankki voi sopia esimerkiksi ostajalle myönnettävistä lainaeristä samalla tavalla kohteen valmistumisen mukaisesti kuin asunto-osakkeiden kaupassa. Tämä ei tietenkään ole pakottavaa, joten se jää pankin oman harkinnan ja lainaosapuolten sopimisen varaan. Kohteen jäädessä kesken rakennusliikkeen konkurssin vuoksi, ostajalla ei ole käytössä rakennusaikaista vakuutta, joten kohteen loppuun saattamisesta se joutuu huolehtimaan itse täysin omalla kustannuksellaan ja vastuullaan.

---

<sup>107</sup> Ks. esim. Miettinen 27.11.2023 (Luettu 6.2.2026).

<sup>108</sup> Ks. KKO 2004:124.

Maakaaren mukaisissa kiinteistökaupoissa elinkeinonharjoittajan toimiminen myyjänä ei ole yhtä yleistä kuin asunto-osakkeiden kaupassa. Se on kuitenkin mahdollista. MK 2:10 suojaa ostajaa, mutta suoja on rakennuksen jäädessä kesken heikompi kuin asuntokauppalaissa. Myöskään valmistumisen jälkeen ostajalla ei ole käytössä suorituskyvyttömyysvakuutta valmistumisen jälkeen ilmenneitä ongelmia vastaan. Toisaalta asunnon virhetilanteissa suoja on muuten samankaltainen kuin asuntokaupoissa, jossa myyjä vastaa asunnossa/ kiinteistöllä ilmenneistä virheistä.

Jos kyse on tilanteista, joissa ostaja esimerkiksi omistaa jo maa-alueen, mutta tilaa rakennusliikkeeltä omakotitalon rakentamisen tontilleen, on kyse urakkasopimuksesta. Tällaisia urakkasopimuksia ei säännellä maakaarella, vaan kuluttajansuojalain 9 luvussa, joka koskee taloelementtien kauppaa ja rakennusurakkaa. Se on KSL 9:2 mukaan myös pakottavaa lainsäädäntöä, jos jokin luvussa määritelty sopimusehto poikkeaisi tilaajan vahingoksi.

KSL 9 luvun säännökset antavat ostajalle enemmän suojaa kuin maakaaren mukaiset rakenteilla olevan asuinkiinteistön tilanteet. Näin ollen käytännöllisistäkin syistä tilanteet, joissa ostaja ostaa ensin tontin itse ja sen jälkeen tilaa rakennusurakan, ovat todellisuudessa huomattavasti yleisempiä ja käytännöllisempiä. Pankin rooliksi ostajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä sopimuksissa jää toimia luoton myöntäjänä. Sen tavoitteena on tietysti turvata oma selustansa, mutta asuntokauppalain mukaisia turva-asiakirjoja sillä ei ole tarkastettavanaan tai säilytettävänä.

### 3.3.3 Kuluttajan asemasta yleisesti Suomessa

Kuluttajan aseman ja roolin tarkasteleminen RS-järjestelmässä on keskeistä, koska se toimii useimmiten ikään kuin tavallisena kuluttajana ostaessaan esimerkiksi rakenteilla olevaa kerrostaloasuntoa. Näin ollen ostajan aseman tarkastelu ja vertailu yleisiin kuluttajaoikeudellisiin käytänteisiin ja näkökulmiin on tärkeää. Se auttaa tarkastelemaan, kuinka hyvin ostajan kuluttajaoikeudellisen suojan tarpeet täyttyvät suhteessa muuhun lainsäädäntöön.

Kuluttajan aseman suojaaminen elinkeinonharjoittajaa kohtaan on yleisesti nähty tavoiteltavana ja hyväksyttävänä päämääränä 1970-luvulta lähtien. Kuluttajan suojaaminen on nähty tasapainottavana keinona vahvempaa osapuolta eli elinkeinonharjoittajaa kohtaan.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Peltonen – Määttä s. 1.

Suomessa mallia haettiin ennen kaikkea Ruotsin kuluttajansuojalainsäädännöstä.<sup>110</sup> Kuluttajan suojan korostaminen ja sen huomioon ottaminen keskeiseksi tavoitteeksi lainsäädännössä juontaa juurensa sen aikaiseen politiikkaan 1960-90 luvuilla, jossa ajan hengen mukaisesti kuluttajan suojaaminen tuli tavoiteltavaksi päämääräksi.<sup>111</sup> Kuluttaja nähtiin tiedollisesti ja taidollisesti heikompana elinkeinonharjoittajaan nähden. Näin ollen Suomen kuluttajalainsäädäntöön muodostui tavoitteeksi heikomman suojan periaate. Kuluttajansuojasäännöksiä oli ollut ennen Suomea jo muissa pohjoismaissa, mutta Suomen mallissa viranomaisen vahva valvonnallinen asema oli uutta. Suomessa omaksuttiin sosiaalinen ulottuvuus osana kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä sopimuksia.<sup>112</sup>

Thomas Wilhelmsson on tarkastellut kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välistä asemaa ja osapuolten roolia. Hän on lähtenyt tarpeesta luoda lainsäädäntöä, jossa suojataan kuluttajaa vahvempaa osapuolta eli elinkeinonharjoittajaa kohtaan. Tätä kutsutaan sosiaalisiksi siviilioikeudeksi. Wilhelmsson on antanut merkitystä ostajan ja elinkeinonharjoittajan taloudelliselle ja sosiaaliselle ulottuvuudelle ja tarpeelle, jossa kuluttajan suojaaminen on välttämätöntä osapuolten aseman vuoksi. Wilhelmssonin mukaan sopimusvapaus ei ole paras ratkaisu, kun molempien osapuolten tarpeet halutaan täyttää. Täydellisen sopimusvapauden vallitessa elinkeinonharjoittaja määritteli itsellensä sopimukseen todennäköisesti edullisemmat ehdot, joihin kuluttajan olisi asemansa vuoksi vaikea puuttua. Elinkeinonharjoittaja sanelee pitkälti usein esimerkiksi vakioehdoin sopimuksen sisällöstä. Kuluttajan ollessa usein tiedollisesti ja taidollisesti heikommassa asemassa, ei ilman kuluttajaa suojaavaa tarveorientoitunutta lainsäädäntöä kuluttajan asema olisi tarpeeksi turvattu.<sup>113</sup>

Pankin roolin RS-järjestelmässä voi katsoa olevan refleksiivistä. Se toimii rahoittajana sekä valvonnan totuttajana.<sup>114</sup> Alun perin pankit ovat luoneet RS-järjestelmän itsesääntelyn tuloksena. Sen keskeinen tarkoitus on tietysti ollut suojata myös omia saatavia uusien asuntojen kaupassa. Samalla se on luonut turvaa heikommalle osapuolelle eli ostajalle. Sosiaalisen siviilioikeuden näkökulmasta pankin rooli on esimerkki toimijasta, jossa yhdistyy yksityinen, voittoa tavoitteleva liiketoiminta sekä institutionaalinen valvonta. Lainsäädännöllä

---

<sup>110</sup> Wilhelmsson 2003 s. 1104.

<sup>111</sup> Suomen poliittinen ilmapiiri edesauttoi kuluttajan aseman parantamista 1970-1980-luvuilla.

<sup>112</sup> oikeusministeriö.fi (Luettu 2.4.2026), Ks. myös HE 8/1977 vp. s. 8–10.

<sup>113</sup> Wilhelmsson 1987 s. 141, 154.

<sup>114</sup> Wilhelmsson 1987 s. 40–42.

on sittemmin siirretty pankille velvollisuus valvoa lain toteutumista yksittäisissä tilanteissa ostajan ja perustajaosakkaan välissä. Näin ollen lainsäädännöllä suojataan sekä ostajaa että pankin saatavia perustajaosakkaan maksukyvyttömyystilanteita ehkäisten. Viranomaisen sijasta valvonta on siirretty yksityisen toimijan varaan.<sup>115</sup>

Pankille on siis luotu yksityisenä toimijana institutionaalinen valvontavelvollisuus valvoa kahden yksityisen toimijan asemaa uuden asunnon kaupassa. Luodulla suojausmekanismilla tasapainotetaan osapuolten asemaa ja ylläpidetään hyvinvointivaltion tavoitteita.<sup>116</sup> Pankin on otettava ostajan suojan tarpeet huomioon omassa liiketoiminnassaan. Toisaalta järjestelmällä pankki parantaa samalla omaa asemaansa ostajan aseman parantamisen lisäksi. Vaikka ostaja ei ole suoraan sopimussuhteessa pankin kanssa, toimii asuntokauppalaain asettamat velvoitteet ja pankin valvonta ostajaa suojaavana. Lainsäädäntö on myös alun perin luotu tarveorientoituneesta tavoitteesta suojata heikompaa osapuolta.

Kuten edeltä käy ilmi, asuntokauppalaain ajatus on suojata kuluttajana toimivaa ostajaa myös asuntokaupoissa. On keskeistä verrata kuluttajansuojalain tarkoittamaa kuluttajaa asuntokauppalaissa tarkoitettuun ostajaan. Molemmissa on havaittavissa heikomman suojan periaatteen korostamista eli ostajan suojaamista elinkeinonharjoittajan toiminnan kohtuuttomuudelta.<sup>117</sup> Yleisessä kuluttajansuojalainsäädännössä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan on katsottu olevan tiedollisesti ja taidollisesti eri asemassa, jolloin kuluttajan suojaaminen pakottavalla lainsäädännöllä on hyväksyttävä päämäärä.<sup>118</sup> Asuntokauppalaiki on erikoislaki kuluttajansuojalakiin nähden. Kuitenkin esimerkiksi sopimuksen kohtuuttomuutta arvioitaessa asuntokaupoissakin sovellettavaksi saattaisi tulla esimerkiksi KSL 4 luvun sopimuksen sovittelu ja tulkinta. KSL 4:3 mukaisella epäselvyyssäännöllä voi olla esimerkiksi merkitystä sopimuksia tulkittaessa.<sup>119</sup>

### 3.3.4 Kuluttajan asemasta EU:ssa

Suomessa ja muissa pohjoismaissa kuluttajaa on perinteisesti pidetty passiivisena toimijana, jonka perehtymistä markkinointiin ja mainontaan pidetään lähtökohtaisesti melko

---

<sup>115</sup> Ks. Wilhelmsson 1987 s. 40–42.

<sup>116</sup> Norros s. 48.

<sup>117</sup> Elinkeinonharjoittaja tarkoittaa KSL 1:5 mukaan ”luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi”.

<sup>118</sup> Vrt. kauppalaiki, mikä on yleislaki ja jossa pätee vahva sopimusvapaus osapuolten välillä.

<sup>119</sup> Ks. Saarnilehto – Annola ym. Epäselvyyssääntö ja sen soveltaminen, kohta kuluttajansuoja.

pintapuolisena.<sup>120</sup> Tämän myötä kotimainen kuluttajansuojasääntelykin on muotoutunut vahvasti kuluttajaa suojaavaksi, kuten edeltä käy ilmi. Kuluttajalla ei ole Suomessa nähty erityisiä velvollisuuksia aktiivisesti selvittää elinkeinonharjoittajan tietojen paikkansapitävyyttä. Lähtökohdaksi on siis otettu se, että kuluttaja tutustuu markkinoihin pintapuolisesti, koska asemansa vuoksi sitä on pidettävä heikompana kuin elinkeinonharjoittajaa, joka usein myös sanelee sopimusten ehdot. Sen ei siis voida katsoa toimivan aina rationaalisesti eikä sitä voida edellyttääkään, koska kuluttaja ei ole usein alan ammattilainen.<sup>121</sup>

Euroopan Unionin lainsäädännössä kuluttajan on puolestaan alkujaan katsottu olevan enemmän aktiivinen toimija, jolta voidaan olettaa rationaalisia valintoja tarkkailemalla hintoja ja tarjouksia sekä vertailemalla tuotteita. Nykyisin kuitenkin EU:ssa on keskivertokuluttajan asemaksi vakiintunut valistunut ja kohtalaisen tarkkaavainen sekä huolellisia ostopäätöksiä tekevä kuluttaja.<sup>122</sup> EUT on esimerkiksi katsonut tuomiossaan, että kuluttaja on periaatteessa rationaalinen toimija, vaikka sen todellinen kyky tehdä huonoja ostopäätöksiä esimerkiksi aggressiivisen markkinoinnin kohdalla on mahdollista ja näin myös luonnollista.<sup>123</sup> Tästä syystä EU:n kuluttajansuojan vaadittava minimitaso on Suomea ja muita pohjoismaita suppeampaa, vaikka nykyään myös EU:ssa tunnustetaan kuluttajan olevan haavoittuvainen tietyissä tilanteissa.

Mikäli EU aikoo yhtenäistää nykyisiä minimidirektiivejä niin kutsutuiksi maksimidirektiiveiksi, tarkoittaisi se, että Suomessa kuluttajan suojan tasoa jouduttaisiin laskemaan. Maksimidirektiivit antaisivat kuluttajansuojalle siis maksimitason, mitä ei saa ylittää, kun taas nykyiset minidirektiivit asettavat puolestaan vain minitason.<sup>124</sup>

Vaikka asuntokauppalain 2 luvussa kuluttajaa suojataan riippumatta tämän ostopäätöksen huolellisuudesta, vaaditaan ostajalta todellisuudessa tarkkaavaisuutta ja huolellisuutta. Näin ollen käytännössä Suomessa uuden asunnon kaupassa edellytetään varsinkin tarkkaavaisuutta, koska suojajärjestelmä ei ole nykyisellään riittävä. Hyvä ja järkevä ostopäätös rakenteilla

---

<sup>120</sup> Norio s. 7.

<sup>121</sup> Peltonen – Määttä s. 85–86.

<sup>122</sup> Norros s. 7–8.

<sup>123</sup> Ks. EUT C-646/22.

<sup>124</sup> Saarnilehto – Annola ym. Heikomman suoja, johdanto (Luettu 16.4.2026).

olevasta asunnosta vaatii tarkkaa tutustumista kohteeseen. Huolellinen ostopäätöskään ei aina takaa rakennushankkeen onnistumista.

### 3.3.5 Kuluttajan asema RS-järjestelmässä

Edellä esitetyn mukaisesti kuluttajan suojaamisesta on tullut Suomen lainsäädännössä keskeinen periaate. Asuntokauppalain suojajärjestelmä antaa ostajalle näennäisesti jopa vielä vahvemman aseman kuin muu kuluttajansuojalainsäädäntö. Tämä johtuu ennen kaikkea taloyhtiön taloussuunnitelmasta ja vakuuksista sekä muusta asuntokauppalain 2 luvun pakottavista säännöksistä. Kuitenkin perustajaosakkaan mennessä konkurssiin ei suojasta ole ollut aina riittävästi hyötyä. Myöskään pankin valvovasta roolista ei tällöin ole enää juuri apua.

Ostajan suojan tavoittelemisen on nähty yhtä tarpeelliseksi riippumatta siitä, onko kyse kiinteästä vai irtaimesta omaisuudesta. Maakaarta valmisteltaessa kiinnitettiin huomiota yhdenmukaisuuteen asuntokaupoissa ottamalla pakottavia säännöksiä lainsäädäntöön ostajan hyväksi, kun myyjänä on elinkeinonharjoittaja ja ostajana kuluttaja.<sup>125</sup> Maakaarella ei kuitenkaan tällaisia tilanteita varten ole esimerkiksi vakuuksia tai taloussuunnitelmaa vastaavia suojamekanismeja.

Pankin asema on asuntokauppalain erikoisuus, mikä mahdollistaa yksityisen ulkopuolisen toimijan valvonnan. Valvonnasta huolimatta pankin rooli prosessissa on pitkälti passiivista eikä se pysty tarvittaessa kuin estämään räikeimmät turva-asiakirjoissa esiintyvät ongelmat ja puutteet. Näennäisesti kunnossa olevat turva-asiakirjat eivät takaa ostajien suojaa täysin, vaan se vaatii ostajan tarkkaa ja huolellista perehtymistä kohteeseen.

Pankin tehtävien kiristäminen ja roolin aktiivisemmaksi muuttaminen voisi tehostaa RS-prosessia. Kuitenkin keskeisimmät ongelmat RS-järjestelmässä ovat olleet vakuuksien riittämättömyys sekä ostajien etupainotteisesti maksamat kauppahintaerät suhteessa rakennusten valmiusasteeseen. Näin ollen pankin tehtävien merkittävä lisäys ei välttämättä ratkaisisi asioita käytännössä. Asuntokauppalain yhteydessä ehdotettu pakollinen rakennustyön tarkkailija puolestaan toisi turvaa ostajalle sekä myös pankille.<sup>126</sup> Ostajan samaa

---

<sup>125</sup> HE 120/1994 vp. s. 21.

<sup>126</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 29–30.

suoja näyttääkin tosiasiallisesti tulevan enemmän pakottavasta lainsäädännöstä kuin pankista ja sen suorittamasta valvonnasta. Tämä johtuu ennen kaikkea pankin passiivisesta roolista.

Näin ollen ostajan perehtyminen ja aktiivisuus on tarpeellista, jotta ostaja ymmärtää, millaiseen kauppaan tämä on sitoutunut. Vakuuksista ja muusta suojasta huolimatta ostajan aseman uuden asunnon kaupassa voi katsoa olevan enemmän eurooppalaista kuluttajakäsitystä mukailevaa, koska RS-kohteesta huolimatta ostopäätös ei ole riskitön.

Finanssivalvonta valvoo pankkien toimintaa Suomessa, mutta se ei valvo suoraan yksittäisten asuntokohteiden rahoittamista. Finanssikriisin jälkeisten käytäntöjen kiristyksistä huolimatta pankkien käytännöt yhtenäistyivät, mutta pankkien tehtävien kiristämällä tilannetta voisi vielä jonkin verran parantaa.

## 4 Turva-asiakirjojen tarkastaminen

### 4.1 Taloussuunnitelman tarkastaminen ja arviointi

#### 4.1.1 Pankin keskeiset velvollisuudet taloussuunnitelman säilyttäjänä

Asunto-osakeyhtiön taloussuunnitelmassa luetellaan yhtiön tulot ja menot.

Taloussuunnitelmassa on eritelty rakentamishankkeen rahaliikenne, osakeyhtiön velat sekä vakuudet. Näiden lisäksi taloussuunnitelmassa on usein ilmoitettu myös muita yhtiöön vaikuttavia velvoitteita ja päivämääriä, kuten esimerkiksi osakeyhtiön hallinnon luovutuksen päivämäärä sekä koron määräytymisen suuruus rakentamisaikana ja sen jälkeen.

Taloussuunnitelmasta on ilmentävä myös ostajille koituvat todelliset käyttökustannukset.

Tällaisia ovat ennen kaikkea vastikkeet sekä maapohjasta aiheutuvat kustannukset.<sup>127</sup>

Pankin keskeinen tehtävä on siis turva-asiakirjojen tarkastaminen ja säilyttäminen. Tärkeää on ennen kaikkea huolehtia, että pankilla on kaikki tarvittavat turva-asiakirjat, jotka on lueteltu AsuntokauppaA 2 §. Yksi keskeisimmistä turva-asiakirjoista on taloyhtiön taloussuunnitelma. AsuntokauppaA 3 § sääntelee, mitä taloussuunnitelmaan on merkittävä.<sup>128</sup> Kuten edellä on käsitelty, saa osakeyhtiö ottaa AsKL 2:8 mukaan velkaa, antaa varallisuuttaan vakuudeksi tai tehdä muita sitoumuksia vain taloussuunnitelman mukaisesti. Kun yksikin ostaja on ostanut taloyhtiön osakkeita, saa taloussuunnitelmassa lueteltujen velkojen yhteismäärää korottaa ainoastaan osakkeenostajien kirjallisella suostumuksella. Näistä taloussuunnitelmaan tehdyistä muutoksista on AsKL 2:8.3 mukaisesti ilmoitettava turva-asiakirjojen säilyttäjälle ja osakkeenostajille ennen kuin muutoksen tarkoittamaan oikeustoimeen tai muuhun toimenpiteeseen voidaan ryhtyä.

---

<sup>127</sup> Keskitalo s. 78–79.

<sup>128</sup> AsuntokauppaA 3 §: “Yhtiön taloussuunnitelmaan on merkittävä: 1) yhtiön maapohjan hankintakustannukset tai kirjanpitoarvo taikka vuokrauskustannukset, 2) yhtiön rahoitus jaoteltuna omaan pääomaan ja velkoihin; 3) rakentamis- tai korjausrakentamishankkeen toteuttamisen pohjana oleva arvio rakennuskustannuksista; 4) yhtiön kiinteistöön tai, maapohjan ollessa vuokrattu, vuokraoikeuteen ja rakennuksiin kiinnitettyjen velkakirjojen luettelo ja velkakirjojen haltijat; 5) yhtiön ottamien ja otettavaksi suunniteltujen luottojen pääomat, korot, lainaajat, lyhennyssuunnitelmat ja tiedot luottojen vakuuksista; 6) yhtiötä sitovat erityiset velvoitteet, joista yhtiön on kokonaan tai osaksi vastattava osakkailta perittävillä varoilla; 7) tiedot yhtiölle otettujen tai rakentamisvaiheen aikana yhtiön hyväksi tulevien vakuutusten lajeista, vakuutusenantajista ja vakuutussummista; 8) rakentamisvaiheen jälkeistä tilikautta varten laadittu talousarvio, josta ilmenee yhtiövastikkeen arvioitu suuruus; 9) selvitys tehdyistä tai suunnitelluista sopimuksista kunnallistekniikan, isännöinnin, huollon, puhtaanapidon ja muiden vastaavien tehtävien hoitamisesta sekä arvio niistä yhtiölle aiheutuvista kustannuksista; sekä; 10) selvitys yhtiölle hankituista tai hankittavaksi suunnitelluista osakkeista tai osuuksista muissa yhtiöissä. Perustajaosakkaan ja yhtiön hallituksen on allekirjoitettava taloussuunnitelma.”

Osakkeenostajien suostumusta taloussuunnitelman muuttamiselle ei kuitenkaan tarvita AsKL 2 luku 9 §:n mukaisissa tilanteissa, jotka voivat koskea muun muassa ennalta arvaamattomia viranomaisen päätöksiä, mitkä vaikuttavat rakennushankkeeseen.<sup>129</sup> AsKL 2:9 mukaisista muutoksista taloussuunnitelmaan on ilmoitettava puolestaan viipymättä turva-asiakirjojen säilyttäjälle, kun muutoksen perusteena oleva velvoite on syntynyt. Lisäksi ilmoitukseen on liitettävä perusteet muutostarpeesta. Muutoksesta ja sen perusteesta on ilmoitettava viipymättä myös osakkeenostajille. AsKL 2:9 mukaisissa tilanteissa, joissa muutos voidaan tehdä ilman osakkeenostajien suostumusta, on kuitenkin tarkkaan perusteltava syy muutokselle. Perusteen on oltava vaatimusten mukainen.

Keskeistä taloussuunnitelman merkitykselle on, ettei sen vastaisesti tehty oikeustoimi sido asunto-osakeyhtiötä AsKL 2 luku 10 §<sup>130</sup> mukaisesti. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2013:47 urakoitsijan taloussuunnitelman vastaisesti tehty oikeustoimi ei sitonut asunto-osakeyhtiötä. Vaikka korkeimman oikeuden ratkaisu koski erillisenä urakoitsijana toimivaa yhtiötä, pätee sama myös, jos perustajaosakas itse toimisi rakentajana. Ratkaisussa korkein oikeus totesi urakoitsijalla olevan selonottovelvollisuus yhtiön taloussuunnitelmasta sekä siihen liittyvistä muista liitteenä olevista turva-asiakirjoista. Näin ollen asunto-osakeyhtiö ei joutunut maksamaan taloussuunnitelman ylittäviä kustannuksia, kun urakoitsijan kulut olivat ylittäneet taloussuunnitelmassa ilmoitetut kustannukset.<sup>131</sup>

Toinen taloussuunnitelman sitovuutta ja ostajien turvaa käsittelevä korkeimman oikeuden ratkaisu on KKO 2008:1. Ratkaisussa korkein oikeus otti kantaa vastikkeiden määrään, jotka oli taloussuunnitelmaan kirjattu todellisia kuluja selvästi pienemmiksi. Näin ollen ostajat

---

<sup>129</sup> AsKL 2:9: ”Taloussuunnitelmaan sisältyvien velkojen ja vastuiden määrää voidaan 8 §:n 2 momentin estämättä korottaa, jos korotus perustuu: 1) sellaiseen lain muutoksesta, viranomaisen päätöksestä tai rakennustyötä kohdanneesta ennalta arvaamattomasta ja ylivoimaisesta esteestä johtuvaan rakennuskustannusten nousuun, jonka perusteella yhtiö on rakentamista tai korjausrakentamista koskevan sopimuksen mukaan velvollinen maksamaan korotetun hinnan; 2) sellaiseen laissa sallittuun rahanarvon muutoksen huomioon ottamiseen, jonka perusteella yhtiö on rakentamista tai korjausrakentamista koskevan sopimuksen ehtojen mukaan velvollinen maksamaan korotetun hinnan; tai 3) sellaiseen lain muutoksesta tai viranomaisen päätöksestä johtuvaan yhtiön muiden velvoitteiden lisäykseen, jota ei ole voitu ottaa huomioon taloussuunnitelmaa laadittaessa.

Edellytyksenä 1 momentissa tarkoitettulle taloussuunnitelman muuttamiselle on lisäksi, että muutoksen perusteena oleva ehto on sisällytetty kauppasopimukseen.”

<sup>130</sup> AsKL 2:10 mukaan ”jos osakeyhtiö on 8 tai 9 §:n vastaisesti ottanut velkaa, antanut varallisuuttaan vakuudeksi tai tehnyt muun oikeustoimen, tällainen oikeustoimi ei sido yhtiötä, jos: 1) oikeustoimen toinen osapuoli tiesi sen olevan vastoin 8 tai 9 §:n säännöksiä; 2) toinen osapuoli on laiminlyönyt ottaa selkoa taloussuunnitelmasta johtuvista velvoittautumisoikeuden rajoituksista; tai 3) toisen osapuolen olisi muuten pitänyt tietää oikeustoimen olevan vastoin 8 tai 9 §:n säännöksiä. Jos yhtiö on muuten tehnyt suorituksen sellaisen sitoumuksen nojalla, jota ei taloussuunnitelmassa ole otettu huomioon ja joka ei 9 §:n mukaan oikeuta taloussuunnitelman muuttamiseen, suoritus on 1 momentissa mainituin edellytyksin palautettava.”

<sup>131</sup> KKO 2013:47.

olivat AsKL 4 luku 27.1 §:n mukaisesti oikeutettu hinnan alennukseen taloudellisen virheen perusteella. Korkein oikeus tuli tähän lopputulokseen siitä huolimatta, että taloussuunnitelmassa esiintyvät rakentamisvaiheen hoitokulut ovat vain arvioita. Pienet ja tavanomaiset poikkeamat ovat mahdollisia, eikä sellainen oikeuta korkeimman oikeuden mukaan hinnan alennukseen. Tapauksessa hoitovastike oli yli 15 % suurempi ja vesimaksu noin 25 % suurempi kuin taloussuunnitelmassa oli ilmoitettu. Näin ollen ostajille oli syntynyt erilainen käsitys heille koituvista kustannuksista, jolloin he olivat oikeutettuja hinnanalennukseen.<sup>132</sup>

Edellä mainitut kaksi korkeimman oikeuden ratkaisua osoittaa pankin roolin taloussuunnitelman konkreettisissa tilanteissa olevan melko pieni ja passiivinen. Se, että taloussuunnitelma on laadittu asianmukaisesti sekä tarkastettu, eikä se ole selvästi ristiriidassa muiden turva-asiakirjojen kanssa, riittää usein pankille velvoitteiden täyttämiseksi. Käytännössäkään sillä ei ole keinoja arvioida kustannusten realistisuutta tai ostajille koituvien kustannusten mahdollista kohtuuttomuutta.

Kun taloussuunnitelma on laadittu asuntokauppalaan ja asuntokauppa-asetuksen mukaisesti, ehkäisee se kuitenkin todennäköisesti mahdollisia ongelmia. Taloussuunnitelmassa lueteltujen kustannusten sitovuus perustajaosakkaalle suojaa kuitenkin käytännössä osakkeenostajia tehokkaasti, koska ilman sitä rakentamiskustannukset saattaisivat herkästi nousta. Kohteessa voi yleisesti olla asuntokauppalaan tarkoittama taloudellinen virhe, jos myyjä antaa ostajalle virheellisiä tai harhaanjohtavia kustannustietoja asunnosta tai yhtiöstä.<sup>133</sup>

#### 4.1.2 Maapohjasta aiheutuvat kustannukset ostajalle

Yksi keskeinen taloussuunnitelmasta ilmenevistä kustannuksista ostajille ovat maapohjasta aiheutuvat tulevat kustannukset. Nämä kustannukset eivät välttämättä aina ole kovinkaan näkyvästi esillä taloussuunnitelmassa, mutta ovat todellisuudessa ostajien tulevien kustannusten kannalta merkittäviä. Nykyisten uusien asunto-osakkeiden kohdalla tontin omistus ja siitä aiheutuvat kustannukset saattavat erota huomattavasti toisistaan. Päältäpäin saman hintaisilta näyttävien huoneistojen maapohjan kustannukset voivat tulla jopa yllätyksenä ostajille, jollei he ole tutustuneet tarpeeksi tarkasti taloussuunnitelmaan.

---

<sup>132</sup> KKO 2008:1, kohdat 16, 19.

<sup>133</sup> Ks. taloudellisesta virheestä asuntokaupoissa Koskinen-Tammi – Laurila s. 74–75

Kustannusten eron aiheuttaa maapohjan erilaiset omistussuhteet ja niistä koituvat kustannukset. Monet asunto-osakeyhtiöt sijaitsevat vuokratontilla. Tyypillisesti vuokra-aika vuokratonteilla on esimerkiksi 50 vuotta. Vuokratontteihin saattaa liittyä erilaisia tontin lunastusmahdollisuuksia, jotka on lueteltu tyypillisesti esisopimuksessa kiinteistön määräosien kaupasta. Mahdollista esimerkiksi on, että ostaja voi halutessaan vuosittain lunastaa itselleen osan tontista. Lunastamattomasta osasta ostajan täytyy edelleen maksaa erillistä vuokravastiketta. Tällaisia maapohjan järjestelyjä, joissa ostaja voi valita ostaako hän määräosan tontista vai jatkaako maapohjan vuokraamista, kutsutaan valinnaiseksi vuokratontiksi.<sup>134</sup>

Joissain asunto-osakeyhtiöissä saattaa myös olla sopimuksia, joissa osakkeenomistajan on vuokra-ajan päättymisen hetkellä lunastettava osakkeita vastaava määräosa tontista itselleen. Tämä tietysti nostaa ostajan todellisia kustannuksia käytännössä. Harvoin tontin kustannukset ovat juurikaan esillä asuntojen myynti-ilmoituksissa ennakkomarkkinoinnin aikana. Tontin lunastushinta saattaa olla huomattava varsinkin arvokkaimmilla alueilla kuten pääkaupunkiseudulla.

Kuluttaja-asiamies on aluehallintoviraston kanssa yhteistyössä tehnyt valvontaa rakennusliikkeiden ja välittäjien toiminnasta ennakkomarkkinoinnin aikana. Valvonnasta ilmeni, että välittäjien ja rakennusliikkeiden markkinoinnissa on ennen kaikkea puutteita maapohjan kustannusten sekä sen omistussuhteen tilasta ja näistä ilmoittamisesta. Muita puutteita ilmenee myös taloyhtiölainan suuruudesta sekä vastikkeiden todellisesta määrästä ostajalle koituvien kustannusten ilmoittamisesta. Selvitys osoittaa, kuinka ostajalle tärkeiden kustannusten ilmoittaminen halutaan jopa pimittää.<sup>135</sup>

Ostajalle koituvat kustannukset saattavat nousta siis huomattavasti siitä, mitä yksittäinen ostaja oli ennakkomarkkinoinnin aikana kuvitellut joutuvansa kohteesta maksamaan. Pankki ei voi valvoa perustajaosakkaan ennakkomarkkinointia, koska turva-asiakirjoja ei tyypillisesti ole vielä edes toimitettu pankkiin tässä vaiheessa. Toisaalta ennakkomarkkinoinnin aikana ostaja voi vetäytyä vielä kaupasta ilman seuraamuksia.

Vuokratontin omistaa tyypillisesti tonttirahasto, joka on ostanut tontin alkuperäiseltä omistajalta, esimerkiksi kunnalta. Tonttirahaston tarkoituksena on tehdä voittoa omistajille,

---

<sup>134</sup> Makkonen s. 73.

<sup>135</sup> Savolainen 31.5.2024 (Luettu 5.3.2026).

joten vuokrauksen hinta/ tontin mahdollinen lunastushinta osakkeenostajille ovat usein tontin alkuperäistä hankintahintaa huomattavasti korkeampia.<sup>136</sup> Tämä lasku jää siis tavallisen asunnonostajan maksettavaksi. Voikin oikeastaan katsoa, että tonttirahastot yleisesti vääristävät maapohjan arvoa ja nostavat ostajien kustannuksia, koska niiden avulla ostajien maksama hinta on korkeampi kuin suoraan esimerkiksi kunnalta ostettuna. Tonttirahastot vaikuttavat siis koko asuntomarkkinaan Suomessa.

Pankilla ei käytännössä ole velvollisuutta tai mahdollisuutta ottaa kantaa ostajalle tontista aiheutuviin kustannuksiin. Pankin asema vuokratontin kustannusten kohdalla on lähinnä passiivista. Sen täytyy turva-asiakirjojen säilyttäjänä säilyttää esimerkiksi tontin kauppakirja sekä esisopimus kiinteistön määräosien kaupasta sekä maanvuokrasopimus ja tarkistaa, että ne on muodollisesti laadittu asianmukaisesti. Pankin on mahdotonta kuitenkaan puuttua maapohjan kustannusten kohtuuttomuuteen ostajien kannalta, vaikka käytännössä tontin kustannukset ovatkin ostajalle erittäin merkityksellisiä ja tärkeitä.

Koko taloussuunnitelman osalta pankin mahdollisuudet suojata ostajaa ovat siis erittäin rajalliset. Sen tulee ainoastaan tarkastaa, että taloussuunnitelma sekä siitä ilmenevät muut asiakirjat ja sopimukset, kuten maapohjan kustannukset, on laadittu asianmukaisesti ja nämä kustannukset ilmenevät taloussuunnitelmasta. Asetelma korostaa jälleen pankin passiivista roolia asuntokaupoissa ostajan ja perustajaosakkaan välissä.

## **4.2 Vastuu muiden turva-asiakirjojen tarkastamisesta**

Taloussuunnitelman lisäksi myös muiden turva-asiakirjojen tulee olla kunnossa ja asianmukaisesti laadittuja.<sup>137</sup> Turva-asiakirjojen säilyttäjällä ei ole kuitenkaan mahdollisuutta todeta kuin lähinnä asiakirjojen muodollinen pätevyys. Sisältöön se ei oikeastaan pysty ottamaan kantaa. Turva-asiakirja-asetuksen 1 §:ssä luetelluista turva-asiakirjoista pankilla ei ole käytännössä mahdollisuutta tai ammattitaitoa arvioida esimerkiksi rakennustapaselostuksien tai -piirustuksien realistisuutta.

Pankin vastuu on siis tavanomaista huolellisuutta. Sen tulee kuitenkin varmistaa, että asiakirjat on laadittu mahdollisten kaavamerkintöjen mukaisesti, sekä muut sopimukset ja vakuutukset on asianmukaisesti laadittu ja allekirjoitettu. Asiakirjojen tulee sisältönsä

---

<sup>136</sup> Salmela – Normo s. 7.

<sup>137</sup> Nevala – Suni s. 118–119.

puolesta täyttää niille asetetut minimivaatimukset, eivätkä asiakirjat saa olla toisiaan kohtaan selvästi ristiriitaisia.<sup>138</sup> Käytännössä pankki ei siis ole vastuussa sellaisista virheistä, joista sen ei voida katsoa täytyneenkään tietää. Luonnollisestikaan se ei myöskään ole vastuussa mahdollisista rakennusvirheistä, mitä kohteessa myöhemmin mahdollisesti ilmenee.

Pankilla on myös omia intressejä uusien asuntohankkeiden rahoittajana, koska se toimii luottottajana perustajaosakkaalle. Näin ollen se haluaa ennen kaikkea, että rakennuskohde tulee valmiiksi. Pankki voi asettaa tarvittaessa myös omia kovenanttiehtoja lainan myöntämiselle. Tällainen kovenanttiehto voisi olla esimerkiksi pankin mahdollisuus käyttää ulkopuolista rakennustyöntarkastajaa kohteen valmiusasteen arvioimiseksi. Tällainen ehto suojaisi pankin intressin lisäksi vahvasti myös ostajaa, koska kauppahintojen etupainotteinen maksaminen on perinteisesti ollut yksi suurimmista riskeistä ostajan kannalta.

Asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä on kuitenkin ehdotettu tulevaisuudessa perustajaosakkaan velvollisuudesta asettaa ulkopuolinen rakennustyön tarkkailija. Tämä loisi luotettavuutta järjestelmään ja turvaisi samalla myös pankin selustaa. Vaikka kustannukset tarkkailijan pakollisuuden vuoksi todennäköisesti hieman nousisivat, suojaisi se tosiasiallisesti ostajaa laajasti ja paremmin, mitä pankki tällä hetkellä yksin turva-asiakirjojen säilyttäjänä kykenee turvaamaan.

Pankin toimiminen turva-asiakirjojen säilyttäjänä takaa ostajalle AsKL 2:11 mukaisesti kuitenkin esimerkiksi sen, ettei ostettujen asunto-osakkeiden kohdalla ole mahdollisuutta kaksoisluovutukseen eikä myytyjen osakkeiden panttaukseen. Pankin mukanaolo estää siis nämä, koska vain pankki voi tehdä merkintöjä huoneistotietojärjestelmään ja tiedot tehdyistä kaupoista kulkee aina pankin kautta. Näin ollen perustajaosakas ei voi myydä samoja osakkeita useammalle ostajalle.

Turva-asiakirjoihin perehtyminen ostajan osalta merkitsee hieman erilaista kuluttajakäsitystä kuin Suomessa on ehkä alkujaan omaksuttu. Ostajan täytyy itse tutustua tarkasti perustajaosakkaaseen ja rakennettavaan yhtiöön, jotta tämä voi tehdä järkevän ostopäätöksen. Pankin toimiminen turva-asiakirjojen säilyttäjänä ja tarkastajana ei anna ostajalle juurikaan muuta kuin muodollista suojaa ja ennaltaehkäisee räikeimmät virheet ja puuteet.

---

<sup>138</sup> HE 14/1994 vp. s. 58.

Asuntokauppalain uudistuksen esitysluonnoksessa ehdotettu pakollinen rakennustyön tarkkailija toisi ostajalle puolestaan tosiasiallista suojaa ja turvaa.

## 5 Perustajaosakkaan asettamat vakuudet sekä konkurssi

### 5.1 Pankin asema vakuuksien kohdalla

Perustajaosakkaan tulee asettaa osakkeenostajan hyväksi vakuudet mahdollista maksukyvyttömyyttä varten. Turva-asiakirjojen säilyttäjän tehtävänä on valvoa, että vakuudet vastaavat asuntokauppalaan sekä turva-asiakirja-asetuksen vaatimuksia.<sup>139</sup> Edellä esitetyn mukaisesti perustajaosakkaan on siis asuntokauppalaan mukaisesti asetettava rakentamisvaiheen aikainen vakuus, rakentamisvaiheen jälkeinen vakuus sekä suorituskyyttömyysvakuus. Vakuudet antavat ostajalle suojaa, mutta eivät välttämättä riittävästi. Kauppa ei kuitenkaan ole ostajaa sitova, jollei perustajaosakas ole asettanut vaadittavia vakuuksia.<sup>140</sup>

Vaikka vakuuksien asettaminen ostajan hyväksi suojaakin teoriassa ostajaa, eivät vakuudet kuitenkaan käytännössä aina ole auttaneet ostajaa perustajaosakkaan konkurssissa. Tämä johtuu ennen kaikkea vakuuksien määrien suuruudesta sekä niiden käyttöönottomahdollisuuksista. Vakuuksien määrien nostaminen lisäisi varmasti ostajien suojaa, mutta samalla se nostaisi myös rakentamiskustannuksia. Konkurssit ovat kuitenkin olleet verrattain harvinaisia, joten ostajille koituva hyöty suurempien vakuuksien aiheuttamista kustannuksista olisi usein lopulta vähäistä.

Toisaalta tässä onkin RS-järjestelmän ongelmakohta: Kun vakuuksia tarvittaisiin, eivät ne usein riitä kohteen loppuihin rakentamiskustannuksiin. Vastaavasti jos perustajaosakas rakentaa kohteen valmiiksi normaalisti, suunnitelmien mukaisesti, ei RS-järjestelmän vakuuksista ole ostajille sinänsä sen enempää hyötyä kuin haittaakaan, koska kohde olisi voitu rakentaa myös ilman RS-järjestelmää ja sen vakuuksia. Kustannukset kuitenkin nousevat niiden asettamisesta.

Vakuuksien vapautumista on käsitelty jaksossa 2.3.3. Tässä keskitytään puolestaan vakuuksien käyttämiseen, josta säännellään AsKL 2:17a:ssa. Vakuuksien käyttämisestä tulee siis ajankohtaista perustajaosakkaan maksukyvyttömyyden sekä rakennusvirheiden tilanteissa. Vakuus on ensisijaisesti voimassa sellaisen vahingon korvaamiseksi, joka yhtiölle on

---

<sup>139</sup> Nevala – Suni s. 111.

<sup>140</sup> Ks. KKO 2013:51.

aiheutunut rakentamista koskevan sopimuksen täyttämättä jäämisestä tai rakennusvirheistä yhtiön kunnossapitovelvollisuuden piiriin kuuluvissa rakennuksen osissa.

Vakuus on AsKL 2:17a.2 mukaisesti ”toissijaisesti voimassa sen vahingon korvaamiseksi, joka asunto-osakkeen ostajalle on aiheutunut perustajaosakkaan sopimusrikkomuksesta. Jos vakuus ei riitä kaikkien asunto-osakkeen ostajille kuuluvien korvausten kattamiseen, vakuuden määrä on ensisijaisesti käytettävä virheiden korjaamisesta aiheutuneiden kustannusten kattamiseen korjauskustannusten mukaisessa suhteessa ja muulta osin jaettava sen mukaan kuin on kohtuullista ottaen huomioon kunkin ostajan kärsimä vahingon määrä ja laatu sekä muut seikat.” Vakuuksilla pyritään siis kattamaan rakennustöiden loppuunsaattaminen.<sup>141</sup>

Rakentamisvaiheen ja rakentamisvaiheen jälkeinen vakuus ovat ensisijaisia suhteessa suorituskyvyttömyysvakuuteen. Nämä vakuudet on tarkoitettu ensisijaisesti rakennustöiden loppuunsaattamiseen ja vasta toissijaisesti ne ovat voimassa osakkeenostajalle koituvien vahinkojen korvaamiseksi.<sup>142</sup> Näin ollen rakentamisen jäädessä kesken, saattaa ostajille koituva suoja olla erittäin rajallista vakuuksien määrän vuoksi.

Suorituskyvyttömyysvakuus on vakuuksista suurin (eli 25 % rakentamiskustannuksista), mutta se on käytössä vasta, kun rakennuskohde on valmistunut. Se on käyttöönottavissa vasta, kun perustajaosakas on suorituskyvytön eivätkä muut vakuudet enää riitä. Näin ollen suorituskyvyttömyysvakuuden antaja<sup>143</sup> ei vastaa kustannuksista, jotka muut vakuudet kattaisivat. Se on siis toissijainen rakentamisaikaiseen ja rakentamisvaiheen jälkeiseen vakuuteen verrattuna ja on voimassa vasta rakentamisajan jälkeen.<sup>144</sup>

Asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä on pohdittu myös suorituskyvyttömyysvakuuden laajentamista kattamaan myös rakennustöiden valmiiksi saattamista. Tätä ehdotusta ei kuitenkaan nähty kokonaisuutena järkevänä ja tarpeellisenä, vaikka suorituskyvyttömyysvakuuden laajentaminen parantaisikin ostajan ja asunto-osakeyhtiön asemaa hallituksen esitysluonnoksen mukaan. Samalla se kuitenkin nostaisi todennäköisesti myös vakuuden hintaa ja voisi vaikuttaa myös vakuutusyhtiöiden haluun myöntää

---

<sup>141</sup> Nevala – Suni s. 157.

<sup>142</sup> Keskitalo s. 88–89.

<sup>143</sup> Suorituskyvyttömyysvakuuden antajana on useimmiten vakuutusyhtiö, ks. esim. Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 40.

<sup>144</sup> HE 14/1994 vp. s. 71–72.

vakuutuksia perustajaosakkaille riskien kasvamisen vuoksi. Näillä muutoksilla saattaisi lopulta olla jopa negatiivisia vaikutuksia koko uudisrakennustuotantoon.<sup>145</sup>

Asuntokauppalain vakuudet eivät ole puhtaita esinevakuuksia. Ostajan asemassa ne muistuttavat enemmänkin vakuutusta, koska niiden käyttöön ottaminen tarvittaessa on lopulta sidonnaista vakuutusyhtiöstä. Rakentamisvaiheen aikainen vakuus ja rakentamisvaiheen jälkeinen vakuus ovat tyypillisesti vakuutusyhtiön myöntämä takaus perustajaosakkaalle. Mikäli vakuutta käytetään, on vakuutusyhtiöllä tyypillisesti regressio-oikeus saada summa tarvittaessa takaisin perustajaosakkaalta tai konkurssipesältä. Vastaavasti suorituskyvyttömyysvakuus muistuttaa tyypillisesti tavanomaista vakuutusta<sup>146</sup>, jossa vakuutusyhtiö sitoutuu vakuudellaan korvaamaan asunto-osakeyhtiölle perustajaosakkaan suorituskyvyttömyyden varalta jääneet puutteet ja rakennusvirheet, kun rakennukset ovat valmistuneet ja muut vakuudet jo käytetty.

Näin ollen pankin roolin sijasta vakuutusyhtiöllä on käytännössä jopa suurempi asema etenkin suorituskyvyttömyysvakuuden kohdalla. Tämä johtuu siitä, että suorituskyvyttömyysvakuus on usein vakuutusyhtiön myöntämä vakuutus, jossa vakuuden mahdollisen käyttöön myöntämisen tekee lopulta vakuutusyhtiö. Tosin pyyntö vakuuden käyttöönotosta kulkee pankin kautta. Pankin rooliksi näin jää oikeastaan vain tarkastaa, että vakuudet on asetettu asuntokauppalain mukaisesti ja ne vastaavat taloussuunnitelmassa mainittuja lukuja. Vakuutusyhtiöstä tulee vakuuksien kohdalla ikään kuin toinen ulkopuolinen taho pankin lisäksi ostajan ja perustajaosakkaan välissä. Vakuutusyhtiö määrittelee vakuutusten ehdot ja viime kädessä päättää niiden käyttöönotosta.

Ostajien hyväksi asetetut lainsäädännön edellyttämät vakuudet suojaavat ostajaa jonkin verran etenkin tilanteissa, joissa ostaja on edelleen sitoutunut kauppaan konkurssista huolimatta. Jos ostaja vetäytyy kaupasta konkurssin vuoksi, on lainsäädännössä epäselvää, voiko ostaja saada sijoittamiaan varoja takaisin vakuuksista. Lähtökohtaisesti vakuudet suojaavat vain asunto-osakeyhtiötä ja sen osakkaita, joten sopimuksesta vetäytymisen jälkeen ostajasta tulee ikään kuin tavallinen konkurssivelkoja.<sup>147</sup> Vastaavasti pankilla on tyypillisesti omana vakuutenaan esimerkiksi asunto-osakeyhtiön tontti. Pankin asema perustajaosakkaan maksukyvyttömyystilanteissa on siis lähtökohtaisesti parempi kuin osakkeenostajilla, koska

---

<sup>145</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 40.

<sup>146</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 40.

<sup>147</sup> Surakka (Luettu 26.3.2026).

se toimii tavallisen konkurssivelkojan sijaan vakuusvelkojana, jolloin sillä on etusija kohteen vakuuden arvoon ulosottoviranomaisen ulosottomyynnistä huolimatta.<sup>148</sup> Konkurssia ja ulosmittausta käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

## 5.2 Perustajaosakkaan konkurssi

### 5.2.1 Omistuksenpidätys, ulosmittauskielto ja panttaus

Perustajaosakas pidättää tyypillisesti itsellään omistusoikeuden myytyihin osakkeisiin siihen saakka, kunnes loppukauppahinta on kokonaan maksettu. Omistuksenpidätys tarkoittaa käytännössä sitä, että myyjä pidättää kaupan kohteen omistusoikeuden, kunnes kauppahinta on maksettu kokonaan loppuun.<sup>149</sup> Tällä tavoin perustajaosakas pitää itsellään myös asunto-osakeyhtiön hallinnon itsellään, jolloin päätöksenteko rakentamisaikana olisi mahdollisimman asiantuntevaa ja sujuvaa.<sup>150</sup>

Myytyjä asunto-osakkeita koskee kuitenkin myös ulosmittauskielto, josta säännellään AsKL 2 luku 13 §:ssä<sup>151</sup>. Ulosmittauskielto tarkoittaa kieltoa ulosmitata jo myytyjä osakkeita perustajaosakkaan velasta. Perustajaosakas ei saa myöskään pantata jo myytyä tai myydä pantattua osaketta AsKL 2:11.3 mukaisesti. Järjestelyllä turvataan ostajan asemaa rakentamisvaiheessa, kun osakkeet ovat vielä perustajaosakkaan nimissä yhtiön hallinnon luovutukseen asti.<sup>152</sup>

Osakkeenostaja ei siis omista osakkeita vielä rakentamisvaiheessa, vaikka onkin maksanut kauppahintaa jo osakkeista. Omistuksenpidätys sekä ulosmittauskielto ovat siis keskeisiä RS-suojajärjestelmässä. Lisäksi pankki toimii kirjallisesti sovittujen panttioikeuksien kirjaajana ja panttausluettelon pitäjänä sekä luovuttaa panttausilmoituksen pantinsaajalle vastaanotettuaan sen. Tätä todistusta kutsutaan RS 5 -todistukseksi.<sup>153</sup> Asetelma korostaa pankin roolia kirjaamisten valvojana ja niiden luotettavuuden turvaajana, koska kaikki rakentamisaikaiset kirjaukset tekee turva-asiakirjojen säilyttäjä eli useimmiten pankki.

---

<sup>148</sup> Tepora – Kaisto – Hakkora s. 277–278.

<sup>149</sup> Tammi-Salminen 2015 s. 427.

<sup>150</sup> Tepora – Kaisto – Hakkola s. 422.

<sup>151</sup> AsKL 2:13 mukaan ”perustajaosakkaan myymää asunto-osaketta ei saa ulosmitata perustajaosakkaan velasta, vaikka ehto omistusoikeuden pidättämisestä perustajaosakkaalle olisi voimassa.; Osakekauppaan perustuvaa saatavaa ei voida ulosmitata perustajaosakkaan velasta siltä osin kuin osakeyhtiöllä on osakeyhtiölain nojalla saatavaa perustajaosakkaalta.”

<sup>152</sup> Nevala – Suni s. 160–161.

<sup>153</sup> Nevala – Suni s. 138.

Osakkeenostajalla on tyypillisesti ennen yhtiön hallinnon luovutusta panttioikeus vielä perustajaosakkaan omistuksessa oleviin osakkeisiin AsKL 2:11.4 mukaisesti. Vastaavasti pankilla on tyypillisesti panttioikeus esimerkiksi kiinteistön arvoon omien saataviensa vakuudeksi. Näin ollen pankki toimii ikään kuin perinteisenä vakuusvelkojana perustajaosakkaaseen nähden, kun taas ostajan asema on tavallisena konkurssivelkojana. Ostajan asema puolestaan on enemmänkin vain lainsäädännön keinoin turvattu, kun tämän turvana on asuntokauppalain 2 luvun pakottavat vakuudet.

Pankin ja ostajan vakuusoikeudellinen suoja on siis erilaista. Pankin suoja kohdistuu usein kiinteistön arvoon, kun taas ostajan suoja yhtiön osakekantaan. Asetelma vaikuttaa arvon kaksoispanntaukselta, jossa panntaukset kohdistuvat yhtiön osakekantaan sekä kiinteistöön yhtä aikaa. Panttikohteiden arvo perustuu arvon kaksoispanntaustilanteissa siis jokseenkin samaan asunto-osakeyhtiön omaisuuteen.<sup>154</sup>

Kuitenkin RS-järjestelmässä asetelma ei ole niin problemaattinen, koska lainsäädännöllä on luotu ostajalle erityinen suoja vakuuksien avulla tällaisia arvon kaksoispanntaustilanteita varten. Lisäksi on huomioitava, ettei ostajalla ylipäänsä ole samanlaista vakuusvelkojan asemaa kuin pankilla, vaan ostajan suoja perustuu vain pakolliseen lainsäädäntöön ja sen tuomaan tehoon varmistaa ostajan asema myyjään nähden. Ulosmittauskiellon ansiosta ostajan maksamia kauppahintoja osakkeista ei voida myöskään ulosmitata. Tällöin arvon kaksoispanntaustilanteen mahdollinenkaan käsillä olo ei vaikuttaisi ostajan asemaan samalla tavalla kuin, jos ulosmittauskieltoa ei olisi.

## 5.2.2 Pankki ja ostaja perustajaosakkaan konkurssissa

Perustajaosakkaan konkurssi aiheuttaa keskeisesti suurimman uhan ostajalle ja toisaalta myös pankille, koska sekä ostajien ostama asunto että pankin luottosaatavat ovat tällöin vaarassa. Tämän vuoksi muun muassa edellä käsitelty ostajien hyväksi mahdollistettu ulosmittauskielto on tärkeä suojakeino konkurssi- ja maksukyvyttömyystilanteiden varalta, mutta sekään ei todellisuudessa auta ostajia riittävästi, jos rakentaminen jää kesken, koska osakkeiden arvo muodostuu vasta, kun rakennukset ovat valmistuneet.

Perustajaosakkaan konkurssipesän tulee AsKL 2:14 mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä ilmoittaa osakkeenostajille, haluaako pesä sitoutua niihin osakkeiden kauppasopimuksiin,

---

<sup>154</sup> Tammi-Salminen 1998 s. 435.

joita perustajaosakas ei vielä ole täyttänyt. Jos konkurssipesä sitoutuu kauppasopimukseen, ostajat eivät voi vetäytyä kaupasta, ellei ole syytä olettaa rakentamisen viivästyvän huomattavasti. Jos taas konkurssipesä ei sitoudu kauppasopimukseen, on ostajilla AsKL 2:14.2 mukaisesti oikeus purkaa tekemänsä kauppa. Jos ostaja ei halua purkaa kauppa, saa ostaja muiden kauppaan sitoutuneiden ostajien kanssa päättävällän asunto-osaakeyhtiössä.<sup>155</sup>

Perustajaosakkaan mennessä konkurssiin rakentamisvaiheen ollessa vielä kesken, ostajan suojana ovat vain rakentamisvaiheen aikainen vakuus sekä mahdollisesti rakentamisvaiheen jälkeinen vakuus. Asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä on pohdittu myös suorituskyvyttömyysvakuuden käyttömahdollisuutta perustajaosakkaan konkurssitilanteissa rakentamisvaiheen aikana, mutta sitä ei muun muassa kokonaiskustannukset huomioon ottaen ole nähty järkevänä.<sup>156</sup> Näin ollen ostajan saama suoja rakentamisvaiheessa konkurssiin menevän perustajaosakkaan kohdalla on lopulta melko pientä, eikä käytettävissä olevien vakuuksien arvot todellisuudessa usein riitä rakentamisen loppuunsaattamiseen. Lisäksi suorituskyvyttömyysvakuuksissakin on tyypillisesti vielä omavastuuosuus ostajilla, mikä pienentää sen todellisen suojan arvoa, jos vakuuden käyttö tulee ajankohtaiseksi rakennusten valmistuttua.

Jos perustajaosakas ei sitoudu tehtyihin kauppasopimukseen, voi ostaja päättää, purkaako tämä kaupan vai ei. Ostajat eivät voi purkaa kuitenkaan kauppa, jos konkurssipesä ilmoittaa ilman aiheutonta viivytystä sitoutuvansa kauppaan.<sup>157</sup> Ostajat joutuvatkin perustajaosakkaan konkurssitilanteissa erittäin huonoon asemaan. Käytännössä ostajien järkevimmäksi mahdollisuudeksi usein jää viime kädessä rahoittaa rakentamista omista varoistaan itse, jotta suurimmat tappiot vältetään. Muuten ostajat eivät saa maksamilleen kauppahinnoille käytännössä mitään vastinetta.

Pankin asema konkurssissa puolestaan on konkurssipesän vakuusvelkojana. Usein pankilla on esimerkiksi omien saataviensa vakuutena kiinnitys tontista. Näin ollen pankki on konkurssissa ikään kuin konkurssipesän vakuusvelkojana eli sillä on oikeus saada vakuutensa arvo konkurssipesästä ennen muita konkurssivelkojia.<sup>158</sup> Panttioikeudella voi siis katsoa olevan liityntä saamisoikeuteen, vaikka oikeustieteilijöiden keskuudessa asiasta onkin käyty paljon

---

<sup>155</sup> Palo – Linnainmaa – Alppi-Takkinen s. 99.

<sup>156</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 40.

<sup>157</sup> Keskitalo s. 108.

<sup>158</sup> Ks. esim. Tammi-Salminen 2015 s. 369–370.

keskustelua saamis oikeuden liitännäisyydestä suoraan panttioikeuteen. Panttaus muodostaa kuitenkin pankille etusijan muihin velkoihin nähden saada omat saatavansa ennen muita konkurssivelkoja.<sup>159</sup>

Vastaavasti ostajan suojasta tulee rajatumpaa tämän vetäytyttyä kaupasta. Ostajasta ei tule samanlaista velkojaa kuin pankista, vaan ostajan asemaksi usein jää tavallinen konkurssivelkoja, jolloin ostaja kilpailee tasapuolisena velkojana muiden velkojien kanssa. Tällöin velat jaetaan velallisen jäljellä olevista varoista velkojien jakosuhteen mukaisesti.<sup>160</sup>

Tämä johtuu siitä, että ostajalla on ainoastaan panttioikeus ostamiinsa osakkeisiin, mutta mahdollisuudet saada varoja konkurssipesästä ovat pienet, koska osakkeilla ei ole rakentamisvaiheessa vielä käytännössä arvoa. Lisäksi vakuuksista mahdollisesti saatavat varat ovat lainsäädännössä kysymysmerkki kaupasta vetäytyneiden ostajien osalta, koska vakuudet ovat edellä esitetyin tavoin käytettävissä ensisijaisesti osakeyhtiön hyväksi ja toissijaisesti osakkeenostajan hyväksi. Kaupasta vetäytyttyään ostaja ei ole enää osakkeenostajan asemassa, joten mahdollisuudet saada sijoittamiaan varoja takaisin vakuuksista on erittäin rajallista.

Perustajaosakkaan konkurssin kohdalla ostajien asiat kulkevat edelleen pitkälti pankin kautta, vaikka vakuutusyhtiö lopulta vakuuden mahdollisesti myöntääkin käyttöön. Näin ollen pankilla on konkurssin kohdalla sinänsä neutraali ja valvova rooli turva-asiakirjojen säilyttäjänä. On kuitenkin huomioitava, että pankin omissa intresseissä on saada tarvittaessa omat saatavansa konkurssipesältä, joten pankki todennäköisesti toimii myös sen omien tavoitteiden mukaisesti.

Tämä voisi periaatteessa olla joissain tapauksissa ristiriidassa ostajien intressien kanssa. Tällainen tilanne voisi esimerkiksi olla rakennuskohteen jatkaminen, mikä voisi olla pankin omien vakuusarvojen puolesta järkevää, mutta vastaavasti ostajien intressien vastaista. Tämänlainen tilanne on harvinainen, mutta mahdollinen esimerkiksi tilanteissa, joissa konkurssin vuoksi rakentamiskustannukset nousisivat ostajien kannalta kohtuuttomasti ja rakennettava kohde olisi vielä alussa. Pankin tulisi kuitenkin olla ostajien turvana

---

<sup>159</sup> Ks. esim. Tammi-Salminen 2016 ja Kaisto, joissa käsitellään panttioikeuden liitännäisyyttä.

<sup>160</sup> Linna s. 27.

järjestelmässä. Voidaan kuitenkin katsoa, että ostajan suoja toteutuu, jos toteutuu, viime kädessä kuitenkin pankin omien intressien kautta.

Koska vakuuksien riittävyys on osoittautunut käytännössä usein riittämättömäksi, on asuntokauppalaain uudistuksen yhteydessä pohdittu myös mahdollisuutta lakisääteisen konkurssirahaston perustamiseen, joka olisi viranomaisen hallinnoima rahasto. Kaikkien perustajaosakkaiden tulisi liittyä rahastoon ja rahoittaa sitä tietyllä sovitulla summalla. Rahastosta olisi tarkoitus korvata rakentamisen loppuunsaattamisen kustannuksia kokonaan tai osittain, joten se toimisi ostajille ikään kuin lisävakuutena tarvittaessa. Asuntokauppalaain uudistuksen yhteydessä konkurssirahaston perustamisen on nähty vaativan kuitenkin vielä laajaa suunnittelua ja valmistelua, joten nyt uuden asuntokauppalaain uudistuksen yhteydessä tällaista rahastoa ei ole tulossa osaksi lainsäädäntöä ainakaan vielä.<sup>161</sup> Rahasto loisi ostajille jatkossa siis paremman suojan ja voisi siten olla hyödyllinen lisä uuden asunnon suojajärjestelmässä.

Ostajan suojana perustajaosakkaan konkurssissa ovat siis vain vakuudet. Pankilla puolestaan on hieman parempi asema omien saataviensa takaisin saamiseksi, koska sillä on usein esimerkiksi asunto-osakeyhtiön tontti vakuutenaan ja se toimii vakuusvelkojana. Ostaja jää herkästi ikään kuin väliinputoajan rooliin, vaikka osakkeet onkin pantattu osakkeenostajien nimiin ja niitä koskee ulosmittauskielto. Koska panttaus kohdistuu vain osakkeisiin itsessään, ei keskeneräisen kohteen osakkeilla ole usein käytännössä juurikaan arvoa.

Tästä syystä ostajan suoja on erittäin pientä ja ongelmallista. Ostaja ei myöskään toimi samalla tavalla konkurssipesän vakuusvelkojana kuin pankki, koska ostajan asema on erilainen. Se on enemmänkin vain sopimusosapuoli, jonka panttioikeus kohdistuu vain osakkeisiin, ei niistä maksettuaan arvoon. Jos ostaja sitoutuu kauppaan, saa tämä omistusoikeuden osakkeisiin perustajaosakkaan mentyä konkurssiin. Arvo osakkeisiin muodostuu konkreettisesti kuitenkin vasta, kun rakennukset ovat valmistuneet.

Näin ollen konkurssilaki ja -menettely eivät ota riittävästi huomioon ostajan asemaa keskeneräisten asunto-osakeyhtiöiden kohdalla. Konkurssilaki (120/2004) suojaa ennen kaikkea velkojien etua KonkL 2:2 mukaisesti, jossa säädetään velkojan oikeudesta vaatia velallisen asettamista konkurssiin. Velkojat kuitenkin kilpailevat konkurssipesän saatavista

---

<sup>161</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalaain muuttamiseksi s. 40–41.

myös keskenään, vaikka maksunsaantilain (1578/1992) 2 §:n<sup>162</sup> mukaisesti velkojien tasavaruuden periaate onkin keskeinen. Pankilla on kuitenkin esimerkiksi vakuusoikeudellinen etuoikeus konkurssipesän alaiseen vakuusomaisuuteen, joten ostajaan nähden pankin aseman voi katsoa olevan parempi.<sup>163</sup>

Onkin syytä pohtia, tulisiko ostajalle antaa erityiskohtelua konkurssimenettelyssä perustajaosakkaan mennessä konkurssiin rakentamisaikana. Tämä voisi heijastella yleistä kuluttajansuojan tuomista myös osaksi insolvenssimenettelyä, jossa ostajalla olisi etuoikeus konkurssipesän saataviin. Ostaja on usein tiedollisesti ja taidollisesti heikommassa asemassa muihin rakennushankkeen ympärillä oleviin tahoihin nähden. Näin ollen ostajan saatavien rinnastaminen esimerkiksi konkurssisaatavien etuoikeussäätelyyn voisi olla perusteltua, koska tällöin satavien osalta huomioitaisiin sosiaaliset ulottuvuudet eli ostajan heikompi asema. Esimerkiksi pankin etusija vakuusvelkojana perustuu kiinnityksen etuoikeuteen ja niiden etusijajärjestykseen.<sup>164</sup>

Toisaalta tällaista radikaalia muutosta etusija- ja etuoikeusjärjestykseen pakkotäytäntöönpanossa tuskin on tulevaisuudessa odotettavissa. Päinvastoin erilaisia etuoikeuksia on yhteiskunnassa purettu. Esimerkiksi työntekijän palkkasaatavilla ei nykyään ole enää etusijaa muihin velkoihin nähden. Palkkaturvajärjestelmä vähensi jo ennen lakimuutosta etuoikeuden merkitystä. Etuoikeuden tilalle vakiintuneen palkkaturvajärjestelmän tarkoituksen erillisenä heikomman suojaa luovana järjestelmänä, voi katsoa heijastelevan samansuuntaista lainsäädännöllä erikseen luotua turvaa kuin asuntokauppalain vakuusjärjestelmällä. Tällä tavoin esimerkiksi etuoikeusjärjestyksen purkamisen keskeinen periaate, yhdenvertaisuus, toteutuu velkojien kesken paremmin ja samalla myös heikompi osapuoli on suojattu muulla tavoin.<sup>165</sup>

Ostajan etusija perustajaosakkaan konkurssissa saattaisi vaikuttaa myös muun muassa pankkien riskitasoon RS-rahoituksessa. Näin ollen kokonaisuutena koituva hyöty voisi olla rajallista. Taustalla lienee myös MJL 2 §:n mukainen velkojien yhdenvertaisuussäännös. Toisaalta ostajien etuoikeuden puuttuessa vakuusjärjestelmällä on luotu erillinen turva

---

<sup>162</sup> MJL 2 §: ”Jos pakkotäytäntöönpanossa jaettavat varat eivät riitä kaikkien saatavien maksamiseen, on velkojilla yhtäläinen oikeus saada maksu näistä varoista saataviensa suuruuden mukaisessa suhteessa, jollei jäljempänä tai erikseen toisin säädetä.”

<sup>163</sup> Könkkölä – Linna s. 18–19.

<sup>164</sup> Könkkölä – Linna s. 400–401, 406–407.

<sup>165</sup> HE 181/1992 vp. s. 1–2, 13.

ostajille juuri tämän tyyppisiä tilanteita varten. Vakuuksista saatava turva on usein kuitenkin riittämätöntä, joten vakuuksien määriä tulisi tätä silmällä pitäen nostaa tai ostajien suoja muuten parantaa.

Vaikka perustajaosakkaan konkurssit ovatkin harvinaisia, on järjestelmässä iso ongelma, jollei se toimi silloin, kun sitä eniten tarvittaisiin. Asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä pohdittu suorituskyvyttömyysvakuuden ulottaminen kattamaan myös rakentamisvaiheessa konkurssiin menneen perustajaosakkaan virheitä ja tekemättä jäämiä suorituksia olisi käytännössä todella merkittävä ja tärkeä ostajien kannalta. Vaihtoehtoisesti asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä pohdittu konkurssirahasto voisi tarjota ostajille järkevän lisäsuojan perustajaosakkaan konkurssin varalta.

## 6 Asuntokauppalain ostajan suoja tulevaisuudessa

Asuntokauppalain uudistusta käsittelevässä hallituksen esitysluonnoksessa on tunnistettu ostajan suojan parantamisen tarve tärkeänä kehityskohteena uuden asunnon kaupassa. Edellä on käsitelty pankin ja ostajan asemaa RS-järjestelmässä sekä tarkasteltu esimerkiksi vakuuksien riittävyttä. Hallituksen esitysluonnoksessa on pohdittu vakuuksien määrien nostamista ja/ tai suorituskyvyttömyysvakuuden alan laajentamista varalta koskemaan myös rakentamisvaiheessa konkurssiin mennyttä perustajaosakasta.

Vakuuksien arvon nostaminen lisäisi varmasti ostajien suojaa, mutta samalla perustajaosakkaan kustannukset lisääntyisivät. Tällä olisi tietysti vaikutusta myös koko rakennushankkeen hintaan, mikä koituisi lopulta ostajien maksettavaksi. Ottaen huomioon perustajaosakkaan konkurssien olevan kuitenkin verrattain harvinaisia, ei tällaisella uudistuksella kokonaisuus huomioon ottaen olisi välttämättä kovinkaan positiivisia vaikutuksia. Toisaalta on selvää, että asetelma on nykyisellään ongelmallinen: Kun ostajat harvoin tarvitsisivat vakuuksia ja turvaa, ei suoja riitä välttämättä edes silloin. Tietysti on selvää, että nykyinen järjestelmä kuitenkin ennaltaehkäisee myös riskejä ja ongelmia.

Voidaan jopa katsoa, että nykyinen systeemi antaa ostajan sijasta suurempaa suojaa jopa pankille itselleen. Voikin ajatella, että pankki suojaa epäsuorasti ostajaa, mutta todellisuudessa ostajalle koituva suoja tulee pankin ulkopuolelta. Ostajan suoja tulee ennen kaikkea lainsäädännöstä sekä pankin omien intressien suojaamisen kautta.

Pankin vahva asema turva-asiakirjojen tarkastajana ja säilyttäjänä pohjautuukin RS-järjestelmän historiaan. Viranomaisen toimimista turva-asiakirjojen säilyttäjänä on myös tarkasteltu hallituksen esitysluonnoksessa, mutta selvitysten perusteella viranomaisella ei kuitenkaan ole sellaista rahoituksen ja rakentamisen ymmärrystä kuin pankeilla.

Asuntokauppalain uudistushankkeesta huolimatta mahdollisesti kaavailut muutokset lainsäädäntöön eivät poistaisi kaikkia ostajien ongelmia. Esitysluonnoksessa ehdotettu pakollinen rakennustyön tarkkailija parantaisi ostajien asemaa, kun ulkopuolinen ja riippumaton tarkkailija pystyy seuraamaan rakennustöiden etenemistä. Konkurssitilanteisiin esityksessä ei kuitenkaan ole tulossa merkittäviä muutoksia, joilla olisi tosiasiallisesti merkitystä ostajien asemaan perustajaosakkaan konkurssissa. Tällainen merkittävä muutos olisi voinut olla esimerkiksi vakuuksien määrien lisääminen tai suorituskyvyttömyysvakuuden käyttöalan laajentaminen. Ehdotettu konkurssirahasto voisi tulevaisuudessa suojata ostajia

mahdollisten konkurssitilanteiden varalta. Sitä ei kuitenkaan ole tulossa osaksi lainsäädäntöä ainakaan vielä tämän asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä.

Pankin roolin lisääminen, varsinkin jos asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä ehdotettu rakennustyön tarkastajan käyttämisestä tulee pakollista, ei välttämättä toisi konkreettisesti juuri lisäsuojaa ostajille. Ostajien suojan parantaminen koostuu ennen kaikkea rakennuksen valmiusasteen suhteesta maksettuihin kauppahintoihin sekä vakuuksiin. Pankin antama suoja tulee lähinnä sen valvovasta asemasta turva-asiakirjojen tarkastajana. Ehdotettu vuositarkastuksen jälkeen pidettävä jälkitarkastus parantaisi puolestaan ostajien asemaa, koska tällöin ostajille tulisi lisää aikaa havaita rakennuksissa olevia rakennusvirheitä. Tämä ei tietysti muuta ostajien heikkoa asemaa rakennusvaiheessa konkurssiin menneen perustajaosakkaan kohdalla.

Viranomaisen roolin lisääminen voisi kuitenkin tuoda jonkinlaista turvaa tulevaisuudessa. Esimerkiksi viranomaisen hallinnoima niin kutsuttu konkurssirahasto voisi olla toimiva ratkaisu, mikäli rahastosta saatavat varat riittäisivät tarvittaessa rakennushankkeen loppuunsaattamiseen. Toisaalta pankin tehtävien ainakin osittainen siirtäminen viranomaiselle saattaisi yhdenmukaistaa turva-asiakirjojen säilyttäjän käytänteitä. Nykyään pankkien toiminta saattaa ainakin jossain määrin erota toisistaan, mikä luo ostajalle luonnollisesti epävarmuutta. Pankilla on kuitenkin aina myös omat intressinsä rakentamishankkeessa luottottajana. Viranomaisella vastaavasti tällaista sopimussidettä perustajaosakkaaseen ei olisi, vaan viranomaisen voisi, ainakin periaatteessa, olla aidosti ulkopuolinen ja puolueeton toimija RS-järjestelmässä.

Toisaalta kokonaisuus huomioon ottaen nykyinen systeemi, jossa pankki lähtökohtaisesti toimii turva-asiakirjojen säilyttäjänä, on kuitenkin usein riittävä ja perusteltu. Viranomaisella ei ole todellisuudessa ainakaan tällä hetkellä sen parempia keinoja turva-asiakirjojen säilyttämiseen ja tarkastamiseen kuin pankilla.

Käytännössä rakennustyön tarkastaja onkin keskeinen lisä, koska ostajien maksamat etupainotteiset kauppahintaerät ovat olleet suurimmat ongelmat rakentamisvaiheessa. Tietysti voi pohtia, tulisiko rakennustyön tarkastajana toimivan tahon kriteerejä määritellä vielä tarkemmin. Asetelmaa voi pohtia, voisiko tällainen tehtävä olla esimerkiksi jonkin viranomaisen hoidettavana, jolloin ostajien luottamus tarkastajaan olisi suurempaa. Nyt

tarkastajana voi toimia pätevä taho, jolla ei saa olla kytköksiä perustajaosakkaaseen tai muihin rakennushankkeen kannalta keskeisiin toimijoihin.

Rakennustyön tarkastajan valitsemisesta voi tulla ongelmallista, mikäli se ehdotuksen mukaisesti on perustajaosakkaan valitsema. Tällöin saattaa muodostua tilanteita, joissa perustajaosakkaat käyttävät tuttuja tarkastajia, jotka eivät virallisesti kuitenkaan ole sopimus- tai muussa suhteessa siihen. Tämä saattaa aiheuttaa ostajan huonoon asemaan, jos tarkastaja ei olekaan täysin puolueeton. Näin ollen pakollisen rakennustyön tarkastajan voisi valita esimerkiksi pankki. Tämä toisaalta lisäisi pankin vastuuta, mutta loisi luonnollisesti turvaa myös sille itselleen.

Tulevaisuudessa tulisi tutkia myös tonttien kustannusten vaikutuksia ostajien asemaan. Nykyään vuokratonttien kustannukset ja mahdollinen lunastushinta luovat ison kuluerän ostajille. Nämä kustannukset eivät usein ole paljoo esillä kauppaa tehtäessä. Vuokratontteja vuokraa usein tontin ostanut tonttirahasto, jonka tarkoituksena on kerätä voittoa sen omistajille. Tontin vuokran suurus tai myyntihinta asunto-osakeyhtiölle ovat usein huomattavasti arvokkaampia kuin sen alkuperäinen ostohinta esimerkiksi kunnalta. Näin ollen tonttirahastojen asema asuntomarkkinoilla kaipaaisi enemmän tutkimusta sen kansantaloudellisista vaikutuksista asuntomarkkinoihin.

Myös asuntojen velattomat hinnat piilotetaan usein, kun asuntoja markkinoidaan niiden myyntihinnoilla. Myyntihinnat ovat usein jopa yli 60 % pienemmät kuin niiden velattomat hinnat. Näin ollen tontin kustannukset yhdistettynä suureen yhtiölainaan voi tulla ostajille joskus hieman yllätyksenä. RS-pankin tehtävänä ei ole arvioida taloussuunnitelman realistisuutta eikä sillä oikeastaan ole siihen edes keinoja. Toisaalta pankki voi vaatia, että nämä kulut on muun muassa ilmoitettu selkeästi yhtiön taloussuunnitelmassa. Erilaisten tonttirahastojen ja yleisesti vuokratonttijärjestelyt asunto-osakeyhtiön ostajien taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavina tekijöinä vaatisivat lisätutkimusta tulevaisuudessa.

Muun muassa tonttikustannusten vuoksi ostajalla on loppujen lopuksi erittäin iso vastuu arvioida ostopäätöksen hetkellä rakennushankkeen järjestyttä ja kannattavuutta. Yleisessä keskustelussa olisikin tulevaisuudessa syytä alleviivata RS-kohteisiin kohdistuvia riskejä. Ostajan tulee perehtyä perustajaosakkaaseen ja rakennettavaan yhtiöön, jotta tämä voi tehdä huolellisen ostopäätöksen.

Asuntokauppalain uudistushankkeessa on tunnistettu ostajien heikko asema suhteessa perustajaosakkaaseen. Lainsäädäntöön ehdotetut muutokset keskittyisivät ennen kaikkea kuitenkin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin, kuten pakolliseen rakennustyön tarkastajaan.

Pankin asemaan järjestelmässä ei ole tulossa suurempia muutoksia, vaan sen rooli näyttäisi edelleen jäävän melko passiiviseksi. Se lähinnä valvoo, että RS-prosessi sujuu asianmukaisesti. Sen on kuitenkin jatkossakin tarkastettava, että turva-asiakirjojen sisältö vastaa turva-asiakirja-asetuksen vaatimuksia.<sup>166</sup>

Viranomaisen toimiminen pankin sijasta turva-asiakirjojen säilyttäjänä voisi edellä esitetyn tavoin yhtenäistää RS-prosessia valtakunnallisesti. Viranomaisella ei kuitenkaan ole sellaista taloudellista osaamista kuin pankeilla, joten siitä saatava hyöty olisi lopulta pientä. Lisäksi, mikäli viranomaisen toimisi samalla tavoin turva-asiakirjojen tarkastajana kuin pankki nykyisin, ei se tosiasiallisesti muuttaisi ostajien asemaa juurikaan, jos itse tarkastusprosessi säilyisi samanlaisena.

Kuten edellä on esitetty, ostajien suoja näyttäisi tulevan enemmänkin suoraan lainsäädännöstä kuin pankin valvovasta roolista. Tietysti pankki ennaltaehkäisee riskejä, mutta todellinen suoja tai sen puute ei johdu lähtökohtaisesti pankista. Ehdotettu rakennustyön tarkkailijan pakollisuus tuo jatkossa ostajalle tärkeää turvaa, koska etupainotteinen kauppahintojen maksaminen sekä väärennetyt valmiusastetodistukset ovat olleet suuri haaste koko RS-järjestelmälle.

Järjestelmän korjaaminen olisi sinänsä yksinkertaista, jos vakuuksien arvoja nostettaisiin ja suorituskyvyttömyysvakuus olisi käytössä myös rakentamisvaiheessa. Kokonaisuutena tämä ei kuitenkaan olisi välttämättä kannattavin vaihtoehto taloudellisesti. Esimerkiksi hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu konkurssirahasto voisi tulevaisuudessa olla parempi vaihtoehto konkurssien varalta. Täydellistä suojaa asuntojen ostajat eivät todennäköisesti koskaan tule saavuttamaan. RS-järjestelmä suojaa ostajaa joka tapauksessa jonkin verran ennaltaehkäisten ainakin ongelmia, mutta rakennusvaiheessa ostettavaan kohteeseen liittyy aina riskejä.

---

<sup>166</sup> Luonnos HE:ksi asuntokauppalain muuttamiseksi s. 37.

## 7 Yhteenveto

Uuden asunnon kauppa on ostajalle yksi merkittävimmistä taloudellista sijoituksista elämänsä aikana. Näin ollen uuden asunnon suojajärjestelmä eli niin kutsuttu RS-järjestelmä on ostajalle tärkeä suojamekanismi. Tämä suoja ei kuitenkaan ole ollut täydellistä, vaan perustajaosakkaan konkurssien sattuessa ostajat ovat menettäneet pahimmassa tapauksessa jopa kaikki kohteeseen sijoittamansa varat.

Asuntokauppalain uudistushanke osoittaa aiheen ajankohtaisuuden sekä sen, että järjestelmässä on vielä paljon korjattavaa. Pankin asema RS-järjestelmässä on jäänyt usein melko passiiviseksi. Silti sen olemassaolo turvaa ostajaa, koska muun muassa kauppahintojen maksua valvoo pankki. Pankki myös tarkastaa, että kaikki turva-asiakirjat on laadittu asianmukaisesti eivätkä ne ole keskenään selvästi ristiriitaisia. Silti pankilta saatava suoja on rajallista.

Pankin suojaava vaikutus toteutuukin lähinnä pankin omien intressien kautta, koska pankki haluaa ennen kaikkea varmistaa omat luottosaatavansa. Pankki suojaa siis omien saataviensa ohella myös ostajaa. Perustajaosakas ja pankki ovat sopimussuhteessa RS-prosessissa, jolloin ne sopivat RS-sopimuksen ehdoista. RS-toiminta on pankeille liiketoimintaa, joten niiden intresseissä on pitää perustajaosakas tyytyväisenä myös mahdollisia myöhempiä rakennushankkeita silmällä pitäen. Tämä voi aiheuttaa käytännössä ongelmia pankin puolueettomuudelle ja kaksoisroolissa toimimiselle, kun se toisaalta turvaa ostajaa turva-asiakirjojen tarkastajana, mutta myös harjoittaa omaa liiketoimintaa perustajaosakkaan luotottajana.

Lopulta ostajalla on vastuu hyvän ja järkevän ostopäätöksen tekemisestä. RS-kohteita on mainostettu tyypillisesti varmoina ostokohteina, vaikka käytännössä ongelmia etenkin perustajaosakkaan konkurssien sattuessa on esiintynyt. Asetelma korostaa kuluttajana toimivan ostajan käytännöllistä vastuuta perehtyä kohteeseen huolellisesti.

Tämä eroaa jonkin verran suomalaisesta kuluttajakäsityksestä. Suomessa on perinteisesti omaksuttu käsitys kuluttajasta, joka on tiedollisesti ja taidollisesti heikommassa asemassa elinkeinonharjoittajaan nähden, jolloin tältä ei voida edellyttää laajaa ymmärrystä esimerkiksi teknisistä asioista tai rakentamisen ymmärtämisestä. Käytännössä RS-kohteiden osalta kuluttajakäsitys lähentelee enemmänkin eurooppalaista kuluttajakäsitystä, jossa lähtökohdaksi

on nykyään otettu kohtalaisen valveutunut kuluttaja. Eurooppalaisessa kuluttajakäsityksessä kuluttajalta voidaan siis olettaa kohtalaisen tarkasti punnittuja ostopäätöksiä.

Toisaalta valveutuneisuuskaan ei aina riitä, koska perustajaosakas voi siitä huolimatta ajautua yllättäen konkurssiin. Tällöin ostajan suojaksi asetetut vakuudet tulevat mahdollisesti käyttöön. Käytännössä nämä vakuudet harvoin riittävät rakennusten loppujen rakentamiskustannusten kattamiseen, jolloin ostaja luonnollisesti kärsii suurta taloudellista vahinkoa.

Asuntokauppalain uudistushankkeessa on otettu huomioon ostajan heikompi asema perustajaosakkaaseen nähden. Kuitenkaan konkreettisia lainsäädännöllisiä muutoksia perustajaosakkaan konkurssitilanteisiin ei ole tulossa. Näin ollen järjestelmässä jää vielä paljon korjaamisen varaa tulevaisuudessa, jotta ostajan suoja toteutuisi tehokkaasti myös konkurssitilanteissa. Toisaalta ostajan suoja asuntokauppalain mukaisissa uusien asuntojen kaupoissa näyttää olevan laajempi kuin esimerkiksi maakaaren mukaisten uusien kiinteistökauppojen kohdalla, joissa ei ostajan suojana ole lähtökohtaisesti minkäänlaisia vakuuksia tai edes sitovaa taloussuunnitelmaa. Ostajan suojan asuntokauppalain mukaisissa rakenteilla olevien asuntojen kohdalla voi siis katsoa olevan laajempaa kuin maakaaren mukaisissa kiinteistökaupoissa.

Asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä ehdotettu pakollinen rakennustyön tarkkailija tulee todennäköisesti olemaan käytännössä tärkeä suojakeino ostajien kannalta, koska etupainotteisesti maksetut kauppahinnat ovat olleet suuri riski ostajien kannalta. Etupainotteisuutta ei pankkikaan ole pystynyt juuri valvomaan, koska sillä ei ole mahdollisuuksia yleensä siihen.

Perinteiset RS-järjestelmän ongelmat eli vakuuksien riittämättömyys sekä rakennusten todellisen valmiusasteen seuraaminen ovat olleet asuntokauppalain uudistustyöryhmän käsittelyssä. Näistä rakennustyön tarkkailijan tuleminen todennäköisesti osaksi pakottavaa lainsäädäntöä poistaa tai ainakin vähentää ostajien joutumista maksaa kauppahintoja etupainotteisesti rakennusten todelliseen valmiusasteeseen nähden.

Vastaavasti vakuuksien nostaminen on nähty olevan kokonaisuuden kannalta ongelmallista, koska tällöin myös rakentamiskustannukset nousisivat. Ennen kaikkea suorituskyyttömyysvakuuden laajentaminen kattamaan myös rakentamisvaihetta toisi turvaa ostajille. Kokonaiskustannukset huomioiden hallituksen esitysluonnoksessa on kuitenkin

katsottu tämän hinnan olevan liian suuri sekä perustajaosakkaalle, ostajalle kuin myös vakuutusyhtiölle.

Pankin rooli ja asema ei lähitulevaisuudessa tule juuri muuttumaan. Vaikka asuntokauppalain uudistuksen yhteydessä oli pohdittu myös mahdollisuutta siirtää turva-asiakirjojen tarkastus ja säilytys kokonaan viranomaiselle, ei sitä olla nähty kuitenkaan tehokkaana. Tämä johtuu siitä, että pankeilla on nähty olevan enemmän käytännön osaamista asuntojen rahoituksesta ja siihen liittyvästä toiminnasta. Myös pankin omien intressien toteutuminen kulkee yleensä ostajien intressien eli asuntojen valmistumisen kanssa käsi kädessä, vaikka joskus eroavaisuuksiakin saattaa esiintyä.

Tulevaisuudessa turva-asiakirjojen tarkastaja voisi ottaa kantaa tarkemmin asunto-osakeyhtiön taloussuunnitelmassa luoteltujen kustannusten ilmoittamismuotoon. Vaikka kustannukset ovat usein näkyvillä, voi keskivertokuluttajalle olla hankalaa luoda kokonaiskäsitystä tälle koituvista todellisista kustannuksista tulevaisuudessa. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että asuntojen myyntihinnat ovat usein esimerkiksi 40 % niiden velattomista hinnoista. Näiden lisäksi suuria kustannuksia syntyy esimerkiksi maapohjan kustannuksista, jotka saattavat olla hyvinkin piilossa taloussuunnitelmassa. Näin ollen esimerkiksi samanlainen taloussuunnitelman pohja kaikissa rakentamishankkeissa sekä yhtenäinen kustannusten ilmoittaminen loisi selkeyttä koko rakentamishankkeen taloussuunnitelman selkeyteen.

Voikin oikeastaan katsoa, että ostajan turvaamisessa pankin oma aktiivinen rooli turva-asiakirjoja tarkastaessa suojaa myös ostajaa parhaiten. Todennäköisesti huolellisesta tarkastamisesta hyöttyy myös pankki itse. Näin ollen RS-pankki ehkäisee huolellisella turva-asiakirjojen tarkastamisella sekä itsensä että ostajan ongelmia. Pankin huolellisuus tarkoittaa käytännössä sitä, että se vaatii perustajaosakasta korjaamaan sekä yleisesti kommunikoi perustajaosakkaan kanssa asiakirjoissa esiintyvistä puutteista ja huomioista. Tällöin perustajaosakaskin joutuu keskittymään ja huomioimaan koko rakennusprojektin onnistumisen kannalta tärkeitä asioita. Pankin passiivisella tarkastamisella ostajan suoja on käytännössä heikompaa, vaikka lain mukaiset vaatimukset täyttyisivätkin.

Asuntokauppalain uudistushankkeen yhteydessä ei siis ratkaista kaikkia RS-järjestelmään kytkeytyviä ongelmia. Kuitenkaan esimerkiksi pankkien roolin kiristämällä ja laajemman vastuun ulottamisella ei olisi välttämättä positiivisia vaikutuksia, koska se voisi vaikuttaa

myös pankkien haluun rahoittaa asuntojen uudistuotantoa. Nykyinen RS-järjestelmä, varsinkin pakollisen rakennustyön tarkkailijan tullessa mahdollisesti osaksi lainsäädäntöä, toimii pääsääntöisesti melko hyvin. Rakennustyön tarkkailija voi tulevaisuudessa myös estää joitain perustajaosakkaan konkurssseja, koska se valvoo rakentamisen kehittymistä ja maksuja.

RS-järjestelmän ongelmat jäävät edelleen perustajaosakkaan konkurssi- ja maksukyvyttömyystilanteisiin. Vakuuksia nostamalla myös kustannukset kasvaisivat, jolloin niistä saatava hyöty, konkurssitilanteiden harvinaisuus huomioiden, ei olisi ehkä tarpeellista. Asuntokauppalain uudistuksen hallituksen esitysluonnoksessa tulevaisuuteen mahdollisesti kaavailtu konkurssirahasto voisi olla toimivin vaihtoehto, mutta se vaatii vielä lisäselvittelyjä. Myös mahdollisesti ostajan aseman parantaminen konkurssimenettelyssä voisi olla perusteltua ostajan heikomman suojan vuoksi. RS-järjestelmä nykyisellään onkin hyvä esimerkki sääntelystä, joka ei välttämättä todellisuudessa toimi halutulla tavalla silloin, kun sitä eniten tarvittaisiin.