

Lausunto

31.7.2020

Ympäristöministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 20.5.2020 (VN/5985/2019)

Oikeusministeriön lausunto esitysluonnoksesta asumisoikeuslainsäädännön uudistamiseksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan:

Yleistä

Oikeusministeriö on vuonna 2017 lausunut (OM 32/43/2017) nyt käsillä olevaa esitysluonnosta edeltäneestä luonnoksesta asumisoikeuslainsäädännön uudistamiseksi. Mainitussa oikeusministeriön lausunnossa esitetyt seikkoja on otettu huomioon nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa. Tässä lausunnossa arvioidaan ja kommentoidaan osin samoja seikkoja kuin aiemmassa ministeriön lausunnossa. Toisaalta oikeusministeriön huomiot liittyvät osin ehdotuksiin, joita ei sisällynyt aiemmin lausunnoilla olleeseen lakiluonnokseen.

Oikeusministeriön aiemmassa lausunnossa todettua vastaavasti myös käsillä oleva esitysluonnos vaikuttaa paikoin keskeneräiseltä ja viimeistelemättömältä. Käynnissä olevan lausuntokierroksen palautteen perusteella ympäristöministeriössä tapahtuvassa jatkovalmistelussa kiinnitettäneenkin huomiota lakiesityksen kokonaisuuden selkeyteen ja johdonmukaisuuteen sekä riittävän kattavien yksityiskohtaisten perustelujen tarpeeseen. Mainittuja seikkoja on osin käyty tarkemmin läpi alla pykäläkohtaisissa huomioissa.

Pykäläkohtaiset huomiot

4 §. Asumisoikeustalon omistaja. Pykälän ja sen perustelujen perusteella epäselväksi jää, mitä yhteisöä tai yhteisöjä kukin pykälän vaatimus koskee, miten asumisoikeusyhteisön tai sen omistajana olevan yhteisön tarkoitusta koskevia edellytyksiä arvioidaan ja mitä pykälässä säädetyllä erityisellä johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteella asumisoikeusyhteisöä kohtaan tarkoitetaan.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Terminologian osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pykälässä mainitaan asumisoikeustalon mahdollisina omistajina ”yhteisöt”, joista käytetään (ko. pykälässä ja muualla laissa) paikoin myös nimitystä ”asumisoikeusyhteisö”, ja todetaan, että asumisoikeustalon omistavasta yhteisöstä säädettyä sovelletaan myös asumisoikeustalon omistavaan säätiöön. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetään mahdollisesta asumisoikeustalon omistajasta myös ”asumisoikeusyhtiö” -termiä, minkä lisäksi pykälän 2 momentissa viitataan osakeyhtiölakiin. Useissa kohdin laissa käytetään myös pykälän otsikossa mainittua ”asumisoikeustalon omistaja”-termiä. Eesityksen yleisperusteluista käy ilmi, että asumisoikeustoimintaa harjoitetaan useimmiten osakeyhtiömuodossa. Lakiehdotuksen ja sen perustelujen osalta jää kuitenkin epäselväksi, voivatko muut yhteisöt kuin osakeyhtiöt olla asumisoikeustalon tai asumisoikeusyhteisön omistajina. Vaihteleva, osin epäselväksi jäävä, terminologia vaikeuttaa muutenkin lain lukemista kokonaisuutena.

Pykälän 1 ja 2 momenteissa asetetaan tiettyjä edellytyksiä asumisoikeustalon ja asumisoikeusyhdistyksen omistajan (toiminnan) tarkoitukselle sekä säädetään (ilmeisesti) asumisoikeustalon omistajana toimivan yhteisön johdon (ehdotuksesta ei käy ilmi, koskeeko tämä sekä 1 momentissa että 2 momentissa tarkoitettuja asumisoikeustalon omistajia) erityisestä huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuudesta asumisoikeusyhteisöä kohtaan. Ehdotus on epäselvä sen suhteen, miten omistajalta laissa edellytetyn tarkoituksen ”olemassaoloa” arvioidaan (esim. pitääkö tällaisesta tarkoituksesta määrätä omistajayhteisön yhtiöjärjestyksessä) ja mitä seuraa siitä, jos toiminnan tarkoitusta koskevat vaatimukset eivät myöhemmin täyty toiminnan aikana. Pykälän 2 momentissa säädettyjen johdon erityisten velvollisuuksien suhde omistajayhteisöön taustalakina sovellettavan yhteisölain säännöksiin johdon yleisistä velvollisuuksista jää edelleen epäselväksi ja voi tarpeettomasti vaikeuttaa johdon tehtävän ja vastuiden arviointia.

Oikeusministeriö esittää lain jatkovalmistelussa arvioitavaksi, mikä on asumisoikeusyhteisön ja sen omistajan tarkoitusta ja johdon tehtävää koskevan erityissääntelyn itsenäinen merkitys asumisoikeuden haltijoiden oikeussuojan ja perustelujen odotusten kannalta, kun ehdotetussa laissa muuten säädetään verrattain tarkasti asukasvalinnan perusteista, käyttövastikkeen määrittelystä, asumisoikeuden haltijoiden osallistumisesta asumisoikeustalon ja -yhteisön päätöksentekoon sekä lain noudattamisen seurannasta ja sanktioista. Mikäli näille edellytyksille ja erityiselle velvollisuudelle ei ole todettavissa itsenäistä merkitystä tai riittävän tarkasti kuvattavissa olevaa oikeudellista sisältöä, voi olla syytä pohtia, onko niistä tarpeen erikseen säätää laissa.

7 §. Asumisoikeussopimus. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan asumisoikeussopimus ja sen muutos on tehtävä kirjallisesti tai sähköisesti siten, ettei sopimuksen sisältöä voida yksipuolisesti muuttaa ja että sopimus säilyy kummankin osapuolen saatavilla. Voimassa olevassa asumisoikeusasunnoista annetussa laissa (650/1990; lain 2 §) säädetään nimenomaisesti vain kirjallisesta muodosta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 181 §:ssä säädetään, että jos sopimus on lain mukaan tehtävä kirjallisesti, vaatimuksen täyttää myös sellainen sähköinen sopimus, jonka sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja joka säilyy osapuolten saatavilla. Sama koskee vastaavasti sopimussuhteeseen liittyviä osapuolten ilmoituksia ja muita toimenpiteitä, joiden on lain mukaan oltava kirjallisia tai allekirjoitettuja (ks. tarkemmin alkuperäinen HE 194/2001 vp). Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että 7 §:n 1 momentin kirjoitusasua yksinkertaistettaisiin. Säännöskohtaisissa perusteluissa voitaisiin viitata edellä mainittuun sähköisen viestinnän palveluista annetun lain yleissäännökseen.

8 §. Puolisoiden yhteinen vastuu. Pykälä vastaa voimassa olevan asumisoikeusasunnoista annetun lain 41 §:ää. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa tyydytään viittaamaan voimassa olevan lain perusteluihin. Voimassa olevan lain 41 §:n 3 momentissa puolisoon rinnastetaan henkilö, jonka kanssa asumisoikeuden haltija elää ”avioliiton omaisessa” suhteessa. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko momentin kieliasua ajanmukaistaa viittaamalla avioliitonomaisen suhteen sijaan avoliittoon. Joka tapauksessa pykälän kieliasua tulee korjata kirjoittamalla adjektiivi ”avioliitonomainen” ilman välilyöntiä.

13 §. Asumisoikeusasunnon tarve. Pykälän 4 momentin mukaan hakija voidaan valita asumisoikeuden haltijaksi ehdolla, että hän asetetun määräajan kuluessa täyttää pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun edellytyksen. Toisaalta ehdotuksen perustelujen mukaan kyseinen mahdollisuus ehdollisen asumisoikeussopimuksen tekemiseen koskisi tilanteita, joissa (pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun) varallisuusehdon arvioidaan täyttyvän kuuden kuukauden kuluessa sopimuksen solmimisesta. Ehdotusta muutettaneen jatkovalmistelussa pykälän ja perusteluiden välisen ristiriidan poistamiseksi.

Hakujärjestelmä (15 ja 17 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan asumisoikeusasuntojen hakujärjestelmää muutettavaksi eri tavoin. Ensinnäkin kunnan sijasta Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen valtakunnallinen järjestelmä antaisi asumisoikeutta hakevalle järjestysnumeron, joka olisi määräaikainen (2 vuotta). Jokainen asumisoikeuden hakija voisi saada vain yhden järjestysnumeron myös silloin, kun useampi hakee asumisoikeutta yhdessä. Määräaikaiseen järjestysnumeroon siirtymiselle ehdotetaan 2 vuoden siirtymäaikaa. Toisena merkittävä muutoksena mainitaan asukasvalinnan siirtyminen kunnilta asumisoikeusyhteisöille eli yksityisille toimijoille. Edellä mainittua sääntelyä tulee tarkastella muun ohella perustuslain 124 §:n kannalta.

15 §. Järjestysnumero ja järjestysnumerorekisteri. Pykälän 1 momentin mukaan järjestysnumero on voimassa kaksi vuotta sen antamispäivästä, ei kuitenkaan sen jälkeen, kun hakija on hyväksynyt hänelle tarjotun asunnon. Pysyvän järjestelmän muuttamista määräaikaiseksi perustellaan esitysluonnoksessa nykyisen hakujärjestelmän haasteilla, koska ikuisten järjestysnumeroiden muodostamien päivittämättömien jonojen katsotaan olevan vaikeasti hallittavia ja hidastavan huomattavasti asuntojen tarjoamisprosessia (s. 13). Aikaisemmin lausuttavana olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin alun perin vain vuoden määräaikaa järjestysnumerolle. Oikeusministeriö katsoi tuolloin lausunnossaan, että vuoden määräaikaa on yleisesti pidettävä melko lyhyenä ja totesi, että esityksessä tulisi tuoda selkeämmin esille, miksi aikaa lyhennetään näin tuntuvasti. Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa määräaikaa on pidennetty vuodella, mutta oikeusministeriön aikaisemmat kommentit ovat sinänsä vielä aiheellisia sen osalta, että 2 vuoden määräaikaa ei ole vielä tarkemmin perusteltu.

Toiseksi esitysluonnoksessa ei varsinaisesti kuvata asumisoikeusasunnon hakuprosessin kestoa tai tarkemmin eritellä määräaikaiseen järjestelmään siirtymisen vaikutuksia nykyisten hakijoiden asemaan. Esitysluonnoksesta käy kylläkin ilmi, että pysyvän järjestysnumeron muuttaminen määräaikaiseksi heikentää joidenkin nykyisten jonottajien asemaa, jotka ovat saattaneet vuosikymmeniä odottaa erityisen hyvällä paikalla olevaa asuntoa. Lisäksi asuntoja vaihtavien (muut asunnonvaihdot kuin keskinäiset vaihdot) asema heikentyisi jonkin verran, sillä tähän mennessä he ovat voineet hakea heti asunnon saatuaan tai jo ennen sitä järjestysnumeron vaihtoa varten, eikä heitä - toisin kuin asumisoikeusasuntoa keskenään vaihtavat asumisoikeuden haltijat - aseteta nyt etusijalle ehdotettavissa asukasvalintasäännöksissä. Edellä mainittuja heikennyksiä kompensoidaan

kahden vuoden siirtymäajalla, jonka katsotaan turvaavan nykyisten järjestysnumeroiden haltijoiden asemaa *riittäväällä tavalla*, koska ehdotetun kahden vuoden siirtymäajan aikana pysyvän järjestysnumeron omaavilla hakijoilla olisi kuitenkin mahdollisuus hakea ja saada toivomansa asumisoikeusasunto. Määräaikaiseen järjestelmään siirtymisen tarkoituksena on parantaa järjestelmän kohdentumista asumisoikeusasunnon tarpeessa oleville sekä kannustamaan asukkaiden sitoutumista ja pysyvää asumista omassa taloyhtiössä (s. 24-25 ja 38).

Säätämisyjärjestysperusteluissa vastaavasti todetaan vain lyhyesti, että järjestysnumeron muuttaminen määräaikaiseksi vähentää järjestysnumeron saaneen asumisoikeusjonossa olevan oikeuksia, mutta tämä katsotaan perustelluksi, koska nyt ehdotettu sääntely suosii asunnon tarpeeseen perustuvaa asunnonhakua pelkkään ajan kulumiseen perustuvan jonotuksen kustannuksella (s. 63). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan määräaikaiseen järjestelmään siirtymiselle on sinänsä esitetty hyväksyttävä peruste. Perustuslain 19 §:n 4 momentti ei sisällä subjektiivista oikeutta asuntoon, etenkin tiettyyn asuntoon. Kuitenkin mahdollisesti vuosia jonossa olleiden oikeusturva ja luottamuksen suoja tulee ottaa huomioon, kun ehdotetaan siirtymistä pysyvästä järjestysnumerosta määräaikaiseen. Kahden vuoden määräaikaisen järjestysnumeron riittävyyttä asunnonhankinnassa tai kahden vuoden siirtymäaikaa on osin hankala arvioida, kun esityksessä ei tuoda esille perusteluja näille määräajoille tai vähintään tarkemmin kuvata, kuinka nopeasti hakijat keskimäärin löytävät sopivan asunnon itselleen. Perusteluja olisi syytä tämentää tältä osin.

Pykälän 2 momentin mukaan järjestysnumeron voimassaoloaikaa ei voi uudistaa. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan uutta sääntelyä, jonka mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi kuitenkin uudistaa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa vammaisen henkilön järjestysnumeron, jos hänen tarvettaan vastaavan asunnon saaminen sitä edellyttää. Uudistusta on pidettävä myönteisenä, ja sääntelyä ja sen taustaa on asianmukaisesti avattu säännöskohtaisissa perusteluissa. Koska sääntelyllä on selvä linkki perustuslain 6 §:ään sekä valtion toimintavelvoitteisiin perustuslain 22 §:n ja 19 §:n 4 momentin kannalta, sääntelyä ja sen perusoikeusvaikutuksia olisi hyvä tarkastella myös jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestys”.

Ehdotettu asumisoikeuden järjestysnumeroa ja järjestysnumerorekisteriä koskeva 15 § sisältää myös henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Pykälässä säädettäisiin uuden rekisterin perustamisesta ja sen käyttötarkoituksesta, rekisterinpitäjästä sekä tietojen luovuttamisesta. Säännösluonnoksesta jää tarkemmin selostettavin osin epäselväksi, olisiko siinä tarkoitus säätää myös rekisteriin tallennettavista tiedoista. Pykäläluonnoksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin sovelletaan EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta, joten sitä on tarkasteltava asetuksen kansalliselle erityissääntelylle asettamien reunaehtojen valossa.

Tietosuojaa-asetus on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen mahdollistaman liikkumavaran puitteissa on kuitenkin mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä. Kansallinen liikkumavara pohjautuu ennen kaikkea tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin. Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu, mihin tietosuojaa-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Käsittelyperuste tulee yksilöidä esityksessä, vaikka alustavan arvion perusteella liikkumavaran käytössä ei ongelmaa olisikaan käsittelyn perustuessa esimerkiksi tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli rekisterinpitäjän lakisäänteisen veloitteen noudattamiseen (ks. myös HaVM 13/2018 vp, s. 25). Oikeusperusteen

yksilöimisellä on merkitystä myös siltä kannalta, mitä tietosuoja-asetuksen III luvun mukaisia rekisteröidyn oikeuksia käsittelyyn sisältyy.

Henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä arvioitaessa tulee lisäksi varmistua siitä, että sääntely on myös muilta osin asetuksen mukaista. Tietosuoja-asetus edellyttää, että kansallisen sääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen asetettuun tavoitteeseen nähden.

Sen lisäksi, että erityislainsäädäntöä tulee arvioida siitä näkökulmasta, onko se sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta, tulee toisekseen tarkastella, onko se välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeinen lausuntokäytäntö, jossa valiokunta on arvioinut perustuslain 10 §:n lakiviittauksen suhdetta tietosuoja-asetukseen ja sitä, miltä osin erityislainsäädännössä on tarpeen säätää erikseen henkilötietojen suoja koskevista kysymyksistä (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 4–5). Nyt käsiteltävän esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole tarkasteltu sääntelyn suhdetta perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Oikeusministeriö katsoo, että esitystä olisi syytä täydentää kuvauksella perustuslakivaliokunnan relevantista tulkintadoktriinista sekä perusteista, joiden nojalla kaavaillun sääntelyn katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 10 §:n kanssa. Tässä arvioinnissa on oleellista tehdä selkoa siitä, koskeeko suunniteltu tietojen käsittely myös arkaluonteisia henkilötietoja.

Kaavaillun 15 §:n 1 momentin mukaan asumisoikeuden hakijan on haettava järjestysnumero Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskukselta (ARA), joka on järjestysnumerorekisterin rekisterinpitäjä. Samaisen 1 momentin mukaan järjestysnumeroa hakiessaan hakija tai hakijat ilmoittaisivat nimensä ja henkilötunnuksensa ARA:lle. Pykäläluonnoksesta tai sen perusteluista ei käy ilmi, tallennettaisiinko nämä tiedot järjestysnumerorekisteriin. Sen sijaan säännöksen perusteluissa todetaan, että ”Rekisteriin tallennettavia tietoja olisivat hakijaa ja haettavan asunnon ominaisuuksia koskevat tiedot, jotka kysyttäisiin järjestysnumeroa haettaessa.” Perusteluissa ei avata, tarkoitetaanko hakijaa koskevilla tiedoilla nimenomaan nimeä ja henkilötunnusta vai joitain muita tietoja. Asian jatkovalmistelussa esitystä olisikin syytä tarkentaa siten, että siitä kävisi selkeästi ilmi, mitä asiakkaan henkilötietoja käsiteltäisiin ja tallennettaisiin järjestysnumerorekisteriin.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan järjestysnumerorekisteriin ei tallennettaisi arkaluonteisia henkilötietoja. Tältä osin huomio kiinnittyy kaavaillun asumisoikeusasunnoista annettavan lain 15 §:n 2 momenttiin, jossa säädettäisiin ARA:n mahdollisuudesta uudistaa tietyssä yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettussa tilanteessa vammaisen henkilön järjestysnumero. Pykäläluonnoksen perustelujen mukaan tällaisessa tilanteessa hakija toimittaisi ARA:lle hakemuksen perusteluineen ja tarvittavine selvityksineen järjestysnumeron uusimista varten. Momentin perusteluista ei käy tarkemmin ilmi, mitä tietoja ja selvityksiä ARA:lle tulisi toimittaa, mutta perusteluiden valossa voidaan olettaa kyseisten asiakirjojen sisältävän myös hakijaa koskevia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia ja arkaluonteisia henkilötietoja, kuten tietoja terveydentilasta (esimerkiksi tieto henkilön vammaisuudesta). Siinä tapauksessa, että näin on, tulee esitysluonnosta täydentää jatkovalmistelussa tunnistamalla käsittelylle tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukainen käsittelyperuste ja arvioimalla mahdollista sääntelytarvetta asetuksen ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Mikäli taas olisi niin, ettei arkaluonteisia tietoja käsiteltäisi, tulisi perusteluissa avata, miten vammaisen henkilön järjestysnumeron uusiminen tapahtuu käsittelemättä esimerkiksi henkilön terveydentilaa koskevia tietoja. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, ettei tietosuoja-asetuksen soveltumisen edellytyksenä ole, että tiedot tallennettaisiin rekisteriin.

Kaavaillon 15 §:n perustelujen mukaan asumisoikeusyhteisö hoitaisi asumisoikeuden haltijan valintaan liittyvät tehtävät. Pykäläluonnoksen 3 momentin mukaan asumisoikeusyhteisö tarkistaisi tätä tehtävää varten hakijan ilmoittaman järjestysnumeron ARA:n järjestysnumerorekisteristä. Pykäläluonnoksen perusteluissa todetaan, että ”Samoin kun asumisoikeusyhteisö merkitsisi järjestysnumeron käytetyksi, kysyttäisiin asuntoa ja asunnon saanutta perhekuntaa koskevat kuvailutiedot.” Kyseinen virke tarkoittaa ilmeisesti sitä, että ARA kysyy järjestysnumeron tarkistamisen yhteydessä asumisoikeusyhteisöltä muun muassa perhekuntaa koskevat kuvailutiedot. Perustelutekstistä ei käy ilmi, mitä nämä kuvailutiedot ovat, mitä tehtävää varten ARA nämä tiedot kerää ja tallennettaisiinko niitä järjestysnumerorekisteriin tai kenties muuhun järjestelmään. Asiaa tulee selvittää jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei esitetä säädettäväksi henkilötietojen säilytysajoista. Kaavaillon 15 §:n 1 momentissa säädettäisiin asumisoikeuden järjestysnumeron voimassaoloajasta ja 2 momentissa mahdollisuudesta hakea uutta numeroa voimassaolon päättymisen jälkeen. Pykäläluonnoksesta tai sen perusteluista ei käy ilmi, kuinka kauan ARA säilyttäisi henkilötietoja.

Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen säilytysajoista ei ole lähtökohtaisesti välttämätöntä säätää erityislainsäädännössä, vaan säilytysaikojen määrittely voi perustua yleissääntelyyn. Tietosuojasetuksen 5 artiklan tietosuojaperiaatteisiin lukeutuvan säilytyksen rajoittamisen periaatteen mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Säilytysajan määrittely kuuluu rekisterinpitäjälle. Lisäksi tietoineistojen ja asiakirjojen säilytysaikojen määrittelystä säännellään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa, jonka 21 §:ssä luetellaan asiat, jotka säilytysaikoja määriteltäessä tulisi ottaa huomioon. Esitysluonnoksen jatkovalmistelun yhteydessä tulisi harkita, olisiko perustelutekstissä syytä tunnistaa mainittu yleissääntely ja arvioida sen soveltumista esitysluonnoksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn.

Arvioitaessa tarvetta säätää henkilötietojen säilytysajoista on toisaalta otettava huomioon perustuslakivaliokunnan tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeinen lausuntokäytäntö. Valiokunnan mukaan erityislainsäädännön tarpeellisuutta ja sen yksityiskohtaisuutta on arvioitava tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Valiokunta on korostanut etenkin arkaluonteisten tietojen käsittelyn merkitystä riskiperusteisessa arvioinnissa (ks. PeVL 14/2018, s. 4–5). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on syytä arvioida tietosuojasetusta edeltäneen sääntelyn yksityiskohtaisuutta koskevan käytännön pohjalta. Henkilötietojen säilytysajoista säätäminen katsottiin valiokunnan tietosuojasetusta edeltäneessä lausuntokäytännössä perustuslain 10 §:n kannalta tärkeäksi sääntelykohteeksi. Nyt käsiteltävä esitysluonnos jättää kysymyksiä siitä, käsitteleekö ARA arkaluonteisia henkilötietoja. Asian selvittäminen jatkovalmistelussa on tärkeää, jotta ehdotettua sääntelyä voidaan arvioida perustuslain 10 §:n ja tietosuojasetuksen valossa.

Tietojensaantioikeuden ja tietojenluovutuksen näkökulmasta pykäläluonnoksen 3 momentissa säädettäisiin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen oikeus salassapitosääntösten estämättä luovuttaa yksilöidystä pyynnöstä tieto kysytystä järjestysnumerosta talonmistajalle. Lisäksi momentin mukaan asukasvalinnassa kertyviä tietoja voidaan luovuttaa myös kunnalle asuntopoliittisia tietotarpeita ja maankäytön suunnittelua varten. Pykälän muotoilun perusteella jää epäselväksi, mikä taho voisi luovuttaa asukas-

valinnassa kertyviä tietoja kunnalle. Kunnalle luovutettavat tiedot eivät säännöksen sanamuodon perusteella voisi sisältää salassapidettäviä tietoja. Jos tarkoitus on säätää mahdollisuudesta luovuttaa toiselta viranomaiselta tai yksityiseltä kunnalle myös salassapidettäviä tietoja, tulisi säännöksessä olla salassapidon murtava lauseke. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on asetettu tällaiselle sääntelylle reunaehdoja erityisesti luovutettavien tietojen rajaamisen näkökulmasta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot, PeVL 59/2010 vp, PeVL 48/2018 vp ja 12/2019 vp). Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä asukasvalinnassa kertyviä tietoja kunnalle säännöksen perusteella on kaavailtu luovutettavan, rajautuvatko tiedot ainoastaan järjestysnumerorekisteriin kertyviin tietoihin ja voivatko nämä tiedot pitää sisällään esimerkiksi perustuslakivaliokunnan tiedonsaantioikeutta ja tietojenluovutusta koskevassa käytännössä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja. Perustelujen mukaan järjestysnumerorekisteriin ei tallennettaisi arkaluonteisia henkilötietoja, mikä edellä todetun mukaisesti jää lopulta hieman epäselväksi.

17 §. Asumisoikeuden haltijan valinta. Pykälän 1 momentin mukaan asumisoikeusyhteisö valitsee asumisoikeuden haltijan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen antaman järjestysnumeron perusteella niistä hakijoista, jotka täyttävät 12-14 §:ssä säädetyt edellytykset. Lakiehdotuksen 12-14 §:ssä on säännökset asumisoikeuden haltijaa koskevista vaatimuksista, asumisoikeusasunnon tarpeen arvioinnista ja poikkeuksista asumisoikeusasunnon tarve-edellytyksistä. Edellä mainitut säännökset ovat tarkentuneet edellisellä lausuntokierroksella olleesta esitysluonnoksesta, mitä on pidettävä myönteisenä. Jonkin verran esimerkiksi tarpeen arvioinnin edellytykset ovat laajentuneet (koko perheen varallisuus huomioon) ja poikkeukset tarve-edellytyksistä lisääntyneet, mikä edellyttää yksityisiltä toimijoilta tiettyä osaamista tarpeen arvioinnissa. Säännökset vaikuttaisivat jättävän myös harkintavaltaa yksityisille toimijoille.

Pykälän 2 momentin mukaan järjestysnumeron mukaisesta järjestyksestä ja tarveharkinnasta poiketen etusijalla asukasvalinnassa ovat tässä järjestyksessä:

- 1) asumisoikeuden haltija, joka luopuu asumisoikeudesta tai jonka asumisoikeussopimus päättyy 88 ja 89 §:ssä säädetyin rajoituksista vapauttamisen yhteydessä;
- 2) asumisoikeusasuntoa keskenään vaihtavat asumisoikeuden haltijat;
- 3) samassa asumisoikeuskohteessa asuvat asumisoikeuden haltijat.

Pykälän 3 momentissa todetaan, että jos samaan huoneistoon on useampia hakijoita samasta 1 tai 3 kohdasta tarkoitetusta etusijaryhmästä, valitaan se hakija, jonka asumisoikeussopimus on vanhin. Vaikka edellä mainitut, etusijalla olevat eivät tarvitse järjestysnumeroa, myönteisenä on pidettävä sitä, että esitysluonnos sisältää kriteerin, jonka kautta arvioidaan, kenelle asunto annetaan, mikäli hakijat kuuluvat samaan etusijaryhmään. Kriteeri on aiheellinen, koska se rajoittaa asumisoikeusyhteisöjen harkintavaltaa näissä tilanteissa, ja on sinänsä myös linjassa pysyvää ja pitkäaikaista asumista tukevan tavoitteen kanssa, joka on mainittu esitysluonnoksessa.

Nyt voimassa olevan sääntelyn mukaan kunta hyväksyy asumisoikeuden haltijaksi voimassa olevan 4 a §:ssä asetetut edellytykset täyttävät asumisoikeuden hakijat näiden järjestysnumeron mukaisessa järjestyksessä, jollei 4 b §:stä muuta johdu. Esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely siirtäisi nämä asukasvalintaa koskevat tehtävät yksityisille toimijoille eli asumisoikeusyhteisöille. Asumisoikeusasunnot hallintamuotona on lailla erikseen luotu järjestelmä, josta säädetään asumisoikeusasunnoista annetussa laissa. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, asumisoikeusasunnot ovat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta olleet valtion tukemia. Valtio tukee asumisoikeusasuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista maksamalla tätä varten otetuille lainoille korkotukea siten kuin vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa

(604/2001) säädetään (s. 5). Valtion tukemien asumisoikeusyhteisöjen toiminnan tavoitteena on kohtuuhintaisen asumisen tarjoaminen asumisoikeuksien haltijoille ja sääntely liittyy julkisen vallan perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädettyyn velvollisuuteen edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asukasvalinta-tehtävien siirtämistä asumisoikeusyhteisöille tulee tarkastella perustuslain 124 §:n valossa.

Esitysluonnoksessa on jonkin verran epäyhtenäisyyttä sen osalta, tulisiko asukasvalintaa tarkastella julkisena hallintotehtävänä. Sääntämisyhteisöperusteluissa katsotaan, että asukasvalinnan siirron tulee täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset, kun taas esitysluonnoksen oikaisuvaatimusta, valitusta ja kantelua koskevien säännöskoh- taisten perustelujen yhteydessä pohditaan sitä, onko asukasvalintapäätöksiä pidettävä julkisena hallintotehtävänä (s. 57). Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätök- sentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179). Koska esitysluonnoksessa siirrettävät tehtävät koskevat asukasvalintaan liittyvää päätöksentekoa, jonka kautta valitaan asu- kaat valtion tukemiin asumisoikeusasuntoihin ja joka liittyy lailla luotuun erityisjärjestel- mään, oikeusministeriölle jää epäselväksi, mihin näkemyksiin valmisteleva ministeriö mahdollisesti perustaa arvionsa siitä, että kyseessä ei olisi julkinen hallintotehtävä, joka on aikaisemmin ollut kuntien hoidettavana. Perusteluja olisi hyvä tarkentaa tältä osin.

Vaikka sääntämisyhteisöperusteluissa todetaan, että asukasvalinnan siirron kunnilta asu- misoikeusyhteisöille tulee täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset, ei tehtä- vien siirtämistä kuitenkaan arvioida tai perustella sääntämisyhteisöperusteluissa perus- tuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten, vaan lyhyesti todetaan, että kyse ei ole merkittä- västä hallintotehtävästä (s. 62). Sääntämisyhteisöperusteluissa tulisi tarkemmin arvioida sääntelyn suhdetta perustuslain 124 §:ään.

Tehtävien siirron tulee olla ensinnäkin tarkoituksenmukaista tehtävien hoitamisen kan- nalta. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi eh- dotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 44/2016 vp, s. 5). Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 48/2010 vp, s. 4). Pe- rustuslakivaliokunta on katsonut, että palvelutarpeen ja joustavuuden lisääminen voitiin katsoa olevan tarkoituksenmukaista tehtävien hoitamisen kannalta siten, että yksityiselle palveluntarjoajan tuottajalle siirrettiin tehtäviä passien toimittamisen osalta. Merkitystä oli kuitenkin sillä, että siirrettäviin tehtäviin ei sisältänyt päätöksentekoa tai harkintavaltaa vaan sekä hallinnon että yksityisten ihmisten tarpeisiin liittyvät perusteet täyttivät tehtä- vien tekninen ja avustava luonne huomioon ottaen perustuslaissa asetetun vaatimuksen tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta (PeVL 6/2013 vp, s. 2).

Asumisoikeusasuntojen asukasvalintaan ja hakujärjestelmään ehdotetaan muutoksia, jotta asukasvalinta olisi nopeampaa ja asukaslähtoisempää (s. 17). Sääntämisyhteisöpe- rusteluissa todetaan, että asukasvalinnan viivytyksetön ja yhdenmukainen käsittely ei ole onnistunut kuntakohtaisessa menettelyssä. Perusteluista ilmenee kyllä, että valtakunnal- linen jonotusjärjestelmä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimesta koetaan tarkoituksenmukaiseksi, mutta perusteluista tulisi myös ilmetä, miten asukasvalinnan siir- täminen asumisoikeusyhteisöille koetaan viranomaislähtöistä organisointia tarkoituksen- mukaisemmaksi keinoksi hoitaa tehtäviä joutuisasti ja yhdenmukaisesti. Edellä mainittua korostaa etenkin se, että asumisoikeusyhteisöt tekisivät päätöksiä ihmisten asunnon tar- peesta ja näistä tehtävistä poikkeuksista, mihin näyttäisi liittyvän jonkin verran harkinta- valtaa, sekä lopulta hyväksyisivät asumisoikeuden haltijat. Esitysluonnoksen 106 §:ää

koskevilla säännöskohtaisissa perusteluissa myös suoraan todetaan, että esitysluonnoksessa asumisoikeustalojen omistajille siirtyisi merkittävää toimivaltaa asukasvalinnoissa sekä annetaan ymmärtää, että toimivaltaa olisi myös niissä poikkeustapauksissa, joissa viranomaisen luvalla muutetaan asumisoikeussopimukset vuokrasopimuksiksi (s. 54). Osittain esitysluonnoksessa jääkin epäselväksi tai ainakin hankalasti selvitettäväksi, mitkä kaikki tehtävät siirtyisivät asumisoikeusyhteisöille. Tämän olisi syytä käydä selkeästi ilmi sääätämisyjärjestysperusteluista, ja tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida kunkin tehtävän osalta erikseen.

Esitysluonnoksessa on lisäksi muutamassa kohdassa noussut esiin näkemys asumisoikeusyhteisöjen käytäntöjen mahdollisesta epäyhtenäisyydestä ja valvonnan tarpeesta koskien esimerkiksi asumisoikeusyhteisöjen tiedottamista (s. 15). Lisäksi esitysluonnoksessa katsotaan, että käytäntöjen yhtenäisyys olisi haasteena, mikäli myös järjestysnumeroiden antaminen olisi siirretty asumisoikeusyhteisöille (s. 13). Edellä mainitun tarkoituksenmukaisuusedellytyksen lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos tehtävien siirto ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 26/2017 vp, s. 49). Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyuden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4). Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan lyhyttä mainintaa lukuun ottamatta ilmene, kuinka asumisoikeusyhteisöjen koulutuksesta ja osaamisesta huolehditaan siirrettävien tehtävien osalta.

Myös asumisoikeushakijoiden oikeusturva herättää jonkin verran kysymyksiä. Muutoksenhakua tarkastellaan lopuksi tarkemmin vielä tässä lausunnossa, mutta oikeusministeriö nostaa tässä kohdin muutaman asian liittyen perustuslain 124 §:n edellyttämään oikeuksien vaarantamiskieltoon. Sääätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen suorittama ohjaus ja valvonta sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle tehtävä kantelu ovat riittäviä viranomaiskeinoja varmistamaan asunnon hakijoiden oikeusturva ottaen huomioon, että jo tehtyihin asukasvalintaratkaisuihin ei voida takautuvasti puuttua, vaikka ratkaisuista olisi säädetty valitusmahdollisuus.

Oikeusministeriö katsoo ensinnäkin, että jos Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen suorittamana ohjaus ja valvonta olisivat keskeisiä keinoja varmistamaan asunnon hakijoiden oikeusturva, tämän tulisi ilmetä sääntelystä. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole säännöksiä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen etukäteen suorittamasta ohjauksesta. Lisäksi valvontaa ja tarkastusoikeutta koskevaa lakiehdotuksen 105 § tulee jatkovalmistelussa uudelleenarvioida, kuten oikeusministeriö täsmentää jäljempänä tässä lausunnossa seuraamuksia koskevassa osiossa.

Toiseksi esitysluonnoksessa jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan, kun sääätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että oikeusturva ei heikenny, koska "jo tehtyihin asukasvalintaratkaisuihin ei voida takautuvasti puuttua, vaikka ratkaisuista olisi säädetty valitusmahdollisuus." Epäselväksi jää, viitatakaanko tällä nyt ehdotettavaan sääntelyyn vai jo voimassa olevaan sääntelyyn. Nykyisen asumisoikeuslain 54 §:n 2 momentin mukaan asumisoikeuden saajaksi tai luovutuksensaajaksi hyväksymistä koskevaan päätökseen saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla vain, jos valittajan hakemus on hylätty sen vuoksi, ettei hän täytä asumisoikeuden saajalle tai luovutuksensaajalle asetettuja edellytyksiä tai

että virheellinen menettely on vaikuttanut valittajan vahingoksi. Näin ollen on totta, että asumisoikeuden saajaksi ja asumisoikeuden luovutuksensaajaksi hyväksymispäätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla, vaan näistä päätöksistä voitaisiin siten tehdä vain 53 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus (HE 59/1990 vp, s. 35). Sen sijaan hylkäävistä päätöksistä voitaisiin edellä mainitun mukaisesti valittaa, ja tältä osin sääntely sekä hakijoiden oikeusturva näyttäisi muuttuvan, mikäli tehtävät siirrettäisiin asumisoikeusyhteisöille. Edellä mainittua muutosta ei ole ollenkaan käsitelty sääntämisyhteisöperusteluissa perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Lisäksi oikeusministeriö muistuttaa, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 53/2014 vp, s. 5). Esitysluonnoksesta ja ehdotetusta sääntelystä ei käy selkeästi ilmi, miten virkavastuun on tarkoitettu määräytyvän asumisoikeusyhteisöille siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien osalta.

Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida kattavasti perustuslain 124 §:n kannalta olennaista sääntelyä jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyhteisö” siten, että arvioinnissa huomioidaan perustuslakivaliokunnan käytäntö sekä Lainkirjoittajan oppaassa edellytetyt seikat.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota asukasvalinnan yhteydessä käytettävään terminologiaan. Asukasvalintaa koskevissa kohdissa kauttaaltaan puhutaan usein vain ”(asumisoikeus)yhtiöistä”, vaikkakin itse säännöksessä mainitun termin ”asumisoikeusyhteisö” tarkoituksena on kattaa varmaankin myös muut yhteisöt, vaikka suurin osa asumisoikeusyhteisöistä onkin osakeyhtiöitä. Osin myös tämä termi eroaa muualla sääntelyssä käytetystä ”asumisoikeustalon omistaja” termistä.

24 §. Korjaus- ja muutostyöt sekä hoitotoimenpiteet. Pykälä olisi uusi, ja siinä säädettäisiin huoneenvuokralakia (laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995)) vastaavasti velvollisuudesta ilmoittaa ajoissa lähestyvistä ja tiedossa olevasta remontista (pykälässä ”korjaus- tai muutostyö”). Pykälän 3 momentin mukaan talon omistajan olisi huolehdittava siitä, ettei omistajan suorittamista hoitotoimenpiteistä taikka korjaus- tai muutostöistä aiheudu asumisoikeuden haltijalle suurempaa haittaa tai häiriötä kuin toimenpiteen suorittamiseksi on välttämätöntä. Lisäksi pykälässä säädettäisiin, että ”asumisoikeuden haltijalla on oikeus saada vapautus käyttövastikkeen maksamisesta, käyttövastike kohtuullisesti alennetuksi ja korvaus toimenpiteen aiheuttamasta haitasta tai vahingosta 22 ja 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla”. Viitatu pykälät koskevat käyttövastikkeen alentamista talon omistajan sopimusrikkomuksen vuoksi (22 §) sekä vahingonkorvausta talon omistajan sopimusrikkomuksen vuoksi (23 §). Ehdotetun 24 §:n perustelujen mukaan taustalla on siteeratuilta osin tarve luoda säännökset menettelytavoista, joita noudatetaan korjausten vuoksi ottaen huomioon, että järjestelmän alkuaikoina 1990-luvulla rakennetut asumisoikeusasunnot alkavat tulla peruskorjausikänsä. Oikeusministeriö suhtautuu varauksellisesti siihen, soveltuvatko mainitut, jossain määrin eri tarkoitukseen (sopimusrikkomustilanteisiin) luodut säännökset sellaisenaan nyt ajateltuihin tilanteisiin, vai olisiko 22 ja 23 §:ää mahdollisesti aiheellista muotoilla yleisemmiksi. Näyttäisi siltä, että mallina käytetyssä huoneenvuokralaissa vastaavan kaltainen sääntely on muotoiltu neutraalimmin ja kattavammin (ks. huoneenvuokralain 23 § vuokranantajan vastuusta toimenpiteistään ja erityisesti pykälän 2 momentti). Huoneenvuokralaista ilmenee myös nyt ehdotettua selvemmin, että sääntely koskee nimenomaan vuokranantajan (tässä: talon omistajan) vastuuta toimenpiteistään.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 24 §:n 3 momentissa mainitaan ”haitta”, vaikkei vastaavaa mainintaa ole ehdotetussa 23 §:ssä, johon momentissa tältä osin viitataan.

30 §. Huoneiston hallinnan luovutus. Lakiehdotuksella rajoitetaan pääosin voimassa olevaa lakia vastaavasti asumisoikeuden haltijan oikeutta luovuttaa huoneisto tai sen osa toisen käytettäväksi. Pykälään ehdotetaan toisaalta otettavaksi uusi ”selventävä kiello luovuttaa asumisoikeushuoneistoa tai osaa siitä ammattimaisesti edelleen vuokrattavaksi, majoitustoimintaan tai muuten vakinaisesta asumisesta poikkeavaan käyttöön”. Ehdotuksen perustelujen mukaan ”säännöksen tarkoituksena on estää asumisoikeusasuntojen käyttö ammattimaiseen liiketoimintaan tai muuten ansiotarkoituksessa toteutettu luovutus”. Ehdotus näyttäisi rajoittavan asumisoikeuden haltijan oikeutta huoneiston hallinnan luovuttamiseen siitä, mitä tällä on asumisoikeuden hankkiessaan ollut perusteltu syy olettaa. Ehdotuksen vaikutusta omaisuudensuojan kannalta ei ole arvioitu pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa eikä sääätämisyjärjestysperusteluissa.

Ehdotuksen perusteluista ei käy tarkemmin ilmi, mitä tarkoitetaan esimerkiksi ”majoitustoiminnalla” tai hallinnan luovutuksen ”ansiotarkoituksella”. Mainittujen kriteerien arvioinnilla voi olla merkitystä mm. sen kannalta, voiko asumisoikeuden haltija luovuttaa hallintaoikeuden (yleensä lyhytaikaisen) esimerkiksi majoituksen alustapalveluja (kuten Air-BnB) hyödyntämällä. Käytännössä tällaisten palveluiden käyttö on lisääntynyt viime vuosina huomattavasti, mistä on seurannut tarve arvioida asiaa niin asumisen lainsäädännön, kuin esim. majoitustoimintaa, verotusta sekä maankäyttöä ja rakentamista koskevien säännösten osalta. Tällaisten palvelujen yleistyvää käyttöä olisi oikeusministeriön mukaan perusteltua ottaa selvyyden vuoksi huomioon asumisoikeuden hallinnan luovuttamisesta säädettyessä.

Edellä mainitun lisäksi epäselväksi jää, sovelletaanko pykälän 2 momentissa tarkoitettua menettelyä, jossa talon omistaja voi kieltää luovutuksen ja saattaa sen tuomioistuimen tutkittavaksi, myös pykälän 1 momentissa tarkoitettuun alle kaksi vuotta kestävään hallinnan luovutukseen.

41 §. Asukashallinnon soveltaminen ja tarkoitus. Pykälän 1 momentin mukaan ”[a]sukashallinnon tehtäviä voidaan päättää hoitaa myös sähköisin menettelytavoim lukuun ottamatta vuosittaista asukaskokousta ja asukasedustajaa hallituksessa”. Virke on kielellisesti epäonnistunut, sillä vuosittainen asukaskokous ja asukasedustaja hallituksessa eivät ole ”tehtäviä”. Toisaalta virkkeen sanamuodosta (passiivi) ei käy ilmi, kuka päättää tehtävän hoitamisesta sähköisin menettelytavoim. Esityksen perustelujen mukaan sähköiset menettelytavat voivat liittyä esimerkiksi siihen, missä muodossa asukkaat toimittavat palautetta talon omistajalle. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että muissa yksityisissä yhteisöissä on ilman nimenomaisen säännöksen tukea otettu laajasti käyttöön mm. sähköposti välineenä, jolla yhteisön osakkeenomistajat, jäsenet ja johto (hallitus, toimitusjohtaja, toiminnanjohtaja, isännöitsijä) voivat käydä perustelussa mainitun tapaista ”vapaamuotoista keskustelua” – laissa tarkemmin säädettyjen yhtiön tiedonantojen (mm. yhtiökokouskutsu ja muut vastaavat kutsut) ja varsinaiseen päätöksentekoon osallistumisen osalta muissa yhteisölaeissa on toisaalta osakkaiden ja jäsenten osallistumisoikeuksien turvaamiseksi tarkemmat säännökset. Ottaen huomioon edellä mainittu, sekä se, että varsinaisen asukaskokouksen päätöksenteon osalta sähköiset menettelytavat eivät ehdotuksen mukaan olisi sallittuja, oikeusministeriö esittää harkittavaksi, onko ehdotettu nimenomainen säännös sähköisistä menettelytavoimista tarpeen.

45 §. Talonomistajan ja asumisoikeuden haltijoiden välinen yhteistyöelin. Pykälän 1 momentin mukaan ”[y]hteistyöelin voi antaa suosituksia ja ohjeita yhteishallinnon piiriin kuuluvissa asioissa, jos yhteistyöelimelle ei kuulu päätösvalta asiassa”. Yhteishallinnon piiriin kuuluvilla asioilla tarkoitettaneen ehdotuksen 46 §:ssä mainittuja ”asukashallinnon

oikeuksia”. Lain lukemista voisi helpottaa, jos mainittu yhteishallintoon kuuluvien asioiden piiri kävisi ilmi 45 §:n 1 momentista (esim. viittaus 46 §:ään).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että yhteistyöelin tarkastelee asioita asumisoikeusyhteisön kokonaisvaltaisen edun näkökulmasta. Asumisoikeusyhteisön kokonaisvaltaista etua ei ole tarkemmin määritelty esityksessä; perusteluissa viitataan muun muassa asumisoikeuden haltijoiden tasapuoliseen kohteluun ja kohteen elinkaartiloudelliseen hoitoon. Toisaalta perusteluissa ei ole käsitelty asumisoikeusyhteisön kokonaisvaltaisen edun suhdetta esimerkiksi asumisoikeusasukkaiden etuun tai asumisoikeustalon omistavaan yhtiöön sovellettavaan yhteisölakiin perustuvaan yhteisön etuun. Säännöksen tarkemman sisällön jäädessä epäselväksi oikeusministeriö esittää jatkovalmistelussa arviotavaksi, onko nimenomainen säännös tarpeen.

Pykäläluonnoksen 5 momentin mukaan yhteistyöelimen jäsenen saamien tietojen salassapitovelvollisuudesta on voimassa, mitä säädetään yhteisön hallituksen jäsenen salassapitovelvollisuudesta. Säännöstä ei ole perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa. Epäselväksi jää, missä laissa tarkoitettuihin salassapitovelvollisuutta koskeviin säännöksiin momentissa viitataan. Perusteluja tulisi täydentää tältä osin.

47 §. Asukashallinnon kokoukset ja niiden koolle kutsuminen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi mm. asukashallinnon kokouksen kutsuajasta ja kokoukutsussa mainittavista seikoista. Perustelujen mukaan pykälästä poistettaisiin kokoukutsun jakamista koskeva tarkempi määritelmä, joka edellyttää kutsun jakelua paperilla jokaiseen huoneistoon. Ehdotusta perustellaan sillä, että ”[t]arkoituksenmukaista on, että viestinnässä siirrytään käyttämään enemmän sähköisiä viestintäkanavia eikä lainsäädäntö saisi olla tämän esteenä”. Toisaalta perusteluissa todetaan, että ”[t]ietystä perusasioista on viestittävä henkilökohtaisesti, kuten käyttövastikkeen muutoksista ja muutoksen perusteista”.

Em. perustelumainintoja voi lukea siten, että tietojen sähköinen toimittaminen on vaihtoehto niiden henkilökohtaiselle toimittamiselle ja että kokoukutsun jakaminen sähköisesti tarkoittaa sitä, että kutsua ei jaeta henkilökohtaisesti (esim. jokaisen asumisoikeuden haltijan ilmoittamaan sähköpostiosoitteeseen). Koska ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa asumisoikeuden haltijoiden asemaa talon hallinnon järjestämisessä, voisi laissa ja/tai esitöissä selventää sitä, että kutsu kokoukseen on aina toimitettava asumisoikeuden haltijalle, joka on ilmoittanut (sähköisen) yhteystietonsa kutsun toimittamista varten.

53 §. Asumisoikeuden haltijoiden nimeämä valvoja. Asumisoikeuden haltijoiden tiedonsaantia ehdotetaan parannettavan säätämällä yhteistyöelimen oikeudesta valita valvoja seuraamaan ja tarkastamaan asumisoikeustalon omistajan talouden ja hallinnon hoitoa. Lakiehdotuksen mallina on soveltuvin osin käytetty vuodelta 1990 olevan yhteishallinnosta vuokrataloissa annetun lain asukkaiden valitsemaa valvojaa koskevaa sääntelyä, jossa tällainen valvoja osin rinnastetaan tilintarkastajaan. Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että tilintarkastusta koskeva sääntely on muuttunut olennaisesti vuoden 1990 jälkeen. Tämän johdosta on syytä arvioida, missä määrin tilintarkastajaa ja tilintarkastusta koskevia säännöksiä on syytä käyttää ehdotuksessa tarkoitettua valvojaa koskevan sääntelyn mallina.

Tilintarkastajan tehtävä yhteisön tai säätiön kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon tarkastajana poikkeaa ehdotuksessa tarkoitettua asumisoikeuden haltijoiden nimeämän valvojan tehtävästä muun muassa siten, että tilintarkastuksen (yhteisöoikeudellisenä) tarkoituksena on vahvistaa osakkaille ja jäsenille tilinpäätösinformaation oikeellisuus ja hallinnon asianmukaisuus ja siten mahdollistaa osakkaiden ja jäsenten yhteisöoikeudellisten

oikeussuojakeinojen käyttö (kuten päätöksenteko johdon vastuuvapaudesta tai vahingonkorvauksen vaatiminen johdolta). Tilintarkastuksesta on siten säädetty ja sitä on ajan myötä kehitetty osana yhteisöainsäädännön oikeussuojakeinojen kokonaisuutta.

Asumisoikeuden haltijoiden asema ja käytettävissä olevat oikeussuojakeinot poikkeavat olennaisesti yhteisön omistajien ja jäsenten vastaavista keinoista. Ehdotuksessa ja sen perustelussa ei ole kovinkaan tarkasti kuvailtu valvojan tehtävän (eikä kertomuksen – vrt. esim. tilintarkastuslain 3 luvun 4 §) tarkempaa sisältöä eikä sitä, mikä vaikutus valvojan kertomuksissa esittämällä seikoilla voi asumisoikeuden haltijoiden tai asumisoikeusyhteisön kannalta olla ja kenellä olisi oikeus ryhtyä (ja mihin) toimiin valvojan kertomuksessa havaittujen seikkojen osalta. Edellä mainittujen seikkojen perusteella myös esimerkiksi valvojan vahingonkorvausvastuun tarkempi sisältö uhkaa jäädä epäselväksi. Vahingonkorvausvastuun sääntelyn osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esimerkiksi asunto-osakeyhtiön ja yhdistyksen toiminnantarkastajan tehtävien on katsottu poikkeavan siinä määrin tilintarkastuksesta, että toiminnantarkastajan vahingonkorvausvastuusta on otettu erilliset säännökset asunto-osakeyhtiö- ja yhdistyslakeihin.

Edellä mainitun perusteella on epäselvää, miten ehdotetulla valvojaa koskevalla sääntelyllä viime kädessä tosiasiasa onnistuttaisiin parantamaan asumisoikeuden haltijoiden asemaa. Ehdotus vaikuttaa lisäksi paikoin ristiriitaiselta sen suhteen, että yleisperustelujen mukaan asumisoikeuden haltijoiden yhteistyöelimelle ehdotetaan mahdollisuutta oman valvojan tai tilintarkastajan valintaan, mutta laista oikeus tilintarkastajan valintaan ei käy (ainakaan suoraan) ilmi, vaikka laissa ja perusteluissa osin muuten viitataan tilintarkastajaan.

58 §. Asumisoikeuden panttaus. Pykälän 4 momentti sisältää muun ohella viittauksen kauppakaaren: ”Pantinsaajan oikeuteen periä saatavansa asumisoikeuden pääoma-arvosta sovelletaan sen lisäksi, mitä kauppakaaren 10 luvun 2 §:ssä muutoin säädetään, myös, mitä mainitun pykälän 3 momentissa säädetään.” Viittaus kauppakaaren 10 luvun 2 §:ään (erityisesti sen 3 momenttiin) ei ole lakiteknisesti onnistunut, ja sitä tulisi jatkovalmistelussa vielä muokata.

65 §. Asumisoikeus osituksessa. Pykälään ehdotetaan paitsi kielellisiä myös sisällöllisiä muutoksia. Pykälän 1 momenttiin ehdotettu kielellinen muutos on kannatettava ja selkeyttää säännöksen kieliasua verrattuna voimassa olevan lain 30 §:n 1 momenttiin. Pykälän 2 momenttiin tehty viittaus on päivitetty ja asianmukainen. Pykälän 3 momenttiin ehdotettu kielellinen muutos on sen sijaan epäonnistunut. Pykälän 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä voidaan viitata voimassaolevan lain tavoin ”haltijapuolison” velkaan tai vaihtoehtoisesti käyttää lauserakennetta ”sen puolison velasta, joka on asumisoikeuden haltija”. Pykälän 4 momenttiin ei ehdoteta sisällöllistä eikä kielellistä muutosta. Sisällöllisistä muutoksista keskeisin on pykälään ehdotettu uusi 5 momentti, jonka mukaan omaisuuden osituksessa tai erottelussa ei sovelleta asumisaikavaatimusta. Tämä muutos on nostettu esiin myös yksityiskohtaisissa perusteluissa, vaikkakaan sitä ei ole momenttikohtaisesti yksilöity. Muutoksen tarkempi paikantaminen olisi ollut tarpeen. Lisäksi ehdotetun pykälän 6 momentissa todetaan, että kaikkea pykälässä säädettyä sovelletaan vastaavasti puolisojen omaisuuden erottelussa. Tämä on muutos voimassa olevaan lainsäädäntöön, jonka mukaan vain 30 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyä sovelletaan vastaavasti puolisojen omaisuuden erottelussa. Jos ehdotuksen tarkoituksena on ollut laajentaa pykälän soveltamisalaa, tämä tulisi käydä ilmi myös pykälän yksityiskohtaisista perusteluista. Lukujen 7-8 yksityiskohtaiset perustelut ovat muutoinkin erittäin niukat ja niiden laajentamista tulisi harkita. Jos perusteluita ei katsota olevan tarkoituksenmukaista laajentaa, perustelukappaleen kieliasu tulisi joka tapauksessa tarkistaa.

66 §. Asumisoikeuden haltijan kuolema. Pykälän 2 ja 3 momenttien kieliasua on muutettu verrattuna voimassa olevan asumisoikeusasuntolain 31 §:n 2 ja 3 momentteihin. Jää epäselväksi, aiheutuuko kielellisistä muutoksista myös sisällöllisiä muutoksia. Lyhyestä yleispiirteisestä perustelukappaleesta voisi päätellä, että näin ei ole, mutta tästä ei voi tulla vakuuttuneeksi ilman säännöskohtaisia perusteluita.

89 §. Rajoituksista vapauttaminen vajaakäyttötilanteissa. Esitysluonnoksen uuden pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voisi tiettyissä tilanteissa vapauttaa asumisoikeustalon tämän lain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista, jos talon huoneistoille ei ole kysyntää asumisoikeusasuntoina ja tästä syystä talossa on jäljellä asumisoikeuden haltijoita alle puolessa talon huoneistoista. Pykälän 1 momentin mukaan rajoituksista vapauttaminen edellyttää 88 §:ssä säädetyn lisäksi seuraavien kriteerien toteutumista:

- 1) asumisoikeusmaksut korotuksineen palautetaan 56 §:n mukaisesti jäljellä oleville asumisoikeuden haltijoille;
- 2) rajoituksista vapauttamisen hakeminen ja sen aiheuttamat seuraukset asumisoikeuden haltijoiden kannalta on käsitelty asukashallintomenettelyssä kohdetasolla sekä yhteistyöelimessä, ja asukkaiden valvoja on antanut asiasta lausuntonsa;
- 3) talon omistaja tarjoaa asumisoikeuden haltijalle asumisoikeus- tai vuokra-asuntoa paikkakunnalla;
- 4) talon huoneistoista perittävillä käyttövastikkeilla tai vuokrilla ei ole voitu kahtena edellisenä vuotena kattaa talon hyväksyttävii vuotuisia pääoma- ja hoitomenoja;
- 5) tilanteen syynä ei ole omistajan moitittava tahallinen tai huolimaton toiminta taikka lainlyönti; sekä
- 6) omistaja on ennen rajoituksista vapauttamista ryhtynyt talon taloutta tervehdyttäviin toimenpiteisiin.

Pykälän 2 momentissa säädetään vielä asumisoikeuden haltijan asunnon lunastamisoikeudesta niissä tilanteissa, joissa talon omistusmuodoksi tulee asunto-osakeyhtiö ja asunto-osakeyhtiön osakkeiden enemmistön tulisivat omistamaan yksityishenkilöt. Edellä mainittua sääntelyä tulee arvioida erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan ja 19 §:n 4 momentissa säädetyn julkisen vallan tehtävän kanssa. Perustuslain 15 §:n 1 momentti sisältää omaisuuden suojan yleislausekkeen, jonka kautta arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa, mutta sekin saa tiettyssä määrin suojaa omaisuudensuojasäännöksen yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä omaisuuden perustuslainsuojan onkin katsottu turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä ja taannehtivaa puuttumista yksityisten sopimussuhteisiin pidetään lähtökohtaisesti ongelmallisena, joskaan kieltö puuttua taannehtivastikin sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei valiokunnan käytännössä ole muodostunut ehdottomaksi (PeVL 10/2008 vp, s. 2, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 48/1998 vp, s. 2 ja PeVL 37/1998 vp, s. 2). Perustuslain 19 §:n 4 momentti sisältää julkiselle valalla kuuluvan tehtävän edistää asumista, mutta säännös ei sisällä subjektiivista oikeutta asuntoon.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut perusteltujen odotusten suojaamista ja julkisen vallan asunnon edistämiselvöllisyyttä asumisoikeusjärjestelmän yhteydessä (PeVL 45/2002 vp). Tuolloin valiokunta katsoi, että asumisoikeussopimukseen perustuva asumisoikeus on kiistatta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatus omaisuuden suojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus, joka voidaan periä, määrätä testamentilla ja sen pääomaarvo voidaan luovuttaa pantiksi (PeVL 45/2002 vp, s. 2). Valiokunnan mukaan perustel-

tujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida näitä seikkoja tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää. Valiokunta lisäsi, että perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu, kun kysymyksessä on asumisoikeuden kaltainen, lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 45/2002 vp, s. 2-3).

Aikaisemmassa lausunnossaan oikeusministeriö on myös korostanut, että julkiselle valalle asetetun asunnon edistämiselvoitteiden voidaan katsoa osaltaan korostavan varauksellista suhtautumista asumisoikeuteen perustuvan järjestelmän heikkenemiselle, etenkin kun asumisoikeussopimusten pysyvyys verrattuna vuokrasopimussuhteisiin voidaan katsoa olevan hyvin merkittävä tekijä asumisoikeussopimuksen tekemistä harkitsevan kannalta. Näin ollen oikeusministeriö piti aikaisemmassa lausunnossaan lähtökohtana sitä, että asumisoikeussopimusten irtisanomismenettelyyn ryhtyminen voisi tulla kyseeseen vain viimesijaisena keinona ja muutenkin korosti, että irtisanominen olisi mahdollista vain tarkoin rajatuissa poikkeustapauksissa, kun lainoituksikohteen pitkään jatkunut taloudellinen kannattomuus uhkasi vaarantaa asumisoikeuden haltijoiden asemaa, kuten yhtiön maksamia asumisoikeusmaksuja.

Esitysluonnoksessa todetaan, että tietyltä osin nyt ehdotetut muutokset merkitsisivät puuttumista asumisoikeusjärjestelmän perusperiaatteeseen, pysyvään asumisturvaan (s. 19). Tätä heikennystä kompensoitaisiin muun muassa asukkaiden lunastusoikeudella ja etusijalla asukasvalinnassa sekä uusilla seuraamuksilla. Lisäksi esitysluonnoksessa tuodaan esille, että tappiollisesta talosta luopuminen turvaisi asumisoikeuden haltijoiden yhtiön maksamia asumisoikeusmaksuja sekä pienentäisi yhtiön, asukkaan ja valtion riskejä. Esitysluonnoksessa on myös asianmukaisesti todettu, että rajoituksista vapauttamista ei voida säätää automaationa, koska asumisoikeusjärjestelmään perustavanlaatuisena elementtinä kuuluu pysyvä asumisoikeussopimus, vaan rajoituksista vapauttaminen tulee rajoittaa poikkeustilanteisiin ja laissa oleviin tiukkoihin ehtoihin sekä viranomaisen harkintaan (s. 19-20).

Nyt kommentoitavassa esitysluonnoksessa pykälän kriteerejä on täsmennetty osittain oikeusministeriön aikaisemmassa lausunnossaan esittämien huomioiden perusteella. Jonkin verran epäselväksi vielä jää, mitä tarkoitetaan ”talon taloutta tervehdyttävillä toimenpiteillä”, joihin omistajan on ryhdyttävä ennen rajoituksista vapauttamista, vaikkakin perusteluista on hieman täsmennetty aikaisemmasta. Lisäksi osan pykälässä mainittujen kriteereiden oikeudellinen vaikutus jää avoimeksi. Esimerkiksi esitysluonnoksen 89 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan rajoituksista vapauttamisen hakeminen ja sen aiheuttamat seuraukset asumisoikeuden haltijoiden kannalta tulee käsitellä asukashallintomenettelyssä kohdetasolla sekä yhteistyöelimessä, ja asukkaiden valvojan on annettava asiasta lausuntonsa. Säännöksessä tai sen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, mikä oikeudellinen vaikutus kyseisellä valvojan lausunnolla tai asukashallinnon kannalla on asiassa, etenkin jos kanta on kielteinen eli vastustaa rajoituksista vapauttamista.

Esitysluonnoksen eri kohdissa painotetaan sitä, että rajoituksista vapauttaminen tulee rajata vain poikkeustapauksiin, kun tietyt laissa mainitut kriteerit täyttyvät, jolloin tappiollinen asumisoikeustalo voisi jopa vaarantaa asumisoikeuden haltijoiden yhtiön maksamia asumisoikeusmaksuja. Tästä näkökulmasta on hieman yllättävää, että säännöskohtaisissa perusteluissa puhutaan ”ennakoivasta riskienhallinnasta” (s. 51). Tämä sääntelyn ennakoiva luonne herättää kysymyksen siitä, miten sääntelyssä korostuu nimenomaan oikeusministeriön aikaisemmassa lausunnossaan painottama vaatimus siitä, että irtisanomismenettelyyn voidaan ryhtyä vain viimesijaisena keinona, kun muut keinot asumisoikeusmaksuja vaarantavan taloudellisen tilanteen korjaamiseksi eivät ole riittäviä. On

tärkeää, että sääntelystä ja sen perusteluista käy selkeästi ilmi sääntelyyn turvautumisen viimesijaisuus ja se, että sääntelyllä pyritään nimenomaan turvaamaan myös asumisoikeuden haltijoiden etua. Nämä seikat käyvät ilmi säätämisyjärjestysperusteluista, mutta on syytä, että itse säännöksessä ja sen perusteluissa yksiselitteisesti todettaisiin, että asumisoikeuteen puuttuminen on viimesijainen keino ja mahdollista vain, kun tosiasiallinen taloudellinen tilanne on sellainen, että hallitsemattomana jatkuessaan se vaarantaisi esimerkiksi asumisoikeuteen kuuluvien asumisoikeusmaksujen mahdollista lunastamista, kuten on todettu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Tämä olisi enemmän linjassa myös perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön kanssa, jossa asumisoikeusmaksujen menettämistä arviointiin erityisesti julkisella vallalla olevan asunnon edistämismääräysten sekä perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan kannalta.

105 ja 111 §. Valvonta ja tarkastusoikeus sekä tietojen saaminen muilta viranomaisilta. Luonnoksen 105 §:n 2 momentissa säädettäisiin Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksen ja Valtiokonttorin oikeudesta saada talon omistajalta ja lainanmyöntäjältä tarkastettavakseen ja käyttöönsä kaikki valvonnan kannalta tarpeelliseksi katsomansa asiakirjat ja muut tallenteet sekä oikeus ottaa niistä valvonnan kannalta tarpeellisia jäljennöksiä. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole käsitelty lainkaan tiedonluovutussääntelyn laajuutta ja sen kattamia tietosisältöjä ja esimerkiksi sitä, voivatko luovutetut tiedot sisältää perustuslakivaliokunnan tiedonsaantioikeutta ja tietojenluovutusta koskevassa käytännössä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 59/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 62/2018 vp ja siinä viitatu lausunnot). Luonnokseen sisältyvää tietojenluovuttamista koskevaa sääntelyä ei ole lainkaan arvioitu luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Ehdotetussa pykälässä velvollisuus luovuttaa tietoja kohdistuisi talon omistajaan ja lainanmyöntäjään, jotka lähtökohtaisesti ovat yksityisiä tahoja. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että edellä mainittuja lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen yksityiseltä esimerkiksi pankkisalaisuuden estämättä (PeVL 12/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa säännöksessä ehdotettu tietojenluovutussääntely ei täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kriteereitä. Tiedonsaantioikeuden määrittäminen viranomaisen valvonnan kannalta tarpeelliseksi katsomiin tietoihin edellyttää tarkoitettujen tietosisältöjen luettelemista tyhjentävästi. Vaihtoehtoisesti sääntelyyn tulisi sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä valvonnan kannalta (ks. PeVL 17/2016 vp).

Ehdotetussa 111 §:ssä on rajattu luovutettavat tiedot perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti välttämättömiin tietoihin. Luovutettavia tietosisältöjä on pyritty täsmentämään säännökohtaisissa perusteluissa, mutta rajaukset eivät täysin ilmene pykäläluonnoksesta. Perusteluissa myös mainitaan valvonnan kannalta tarvittavat tiedot, vaikka pykäläluonnoksessa tiedot on rajattu asianmukaisemmin valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin. Luonnoksen viimeisessä virkkeessä olevaa säännöstä tietojen hakemisesta teknisen käyttöyhteyden avulla ei ole nimenomaisesti perusteltu säännökohtaisissa perusteluissa. Ehdotetun sääntelyn suhde julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 22-23 §:n sääntelyyn jää epäselväksi. Tiedonhallintalain sääntelyllä on ollut tarkoitus korvata teknistä käyttöyhteyttä koskeva sääntely sekä julkisuuslaista että erityislaeista. Tiedonhallintalaissa on säädetty yleiset edellytykset tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla sekä katseluyhteyden avaamisesta silloin, kun tietoja vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin tiedonsaantioikeus. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan tiedonhallintalaista antamaan lausuntoon ja siinä esitettyihin huomioihin edellä mainitusta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta painotti sen merkitystä, että katselumahdollisuus on rajattu vain tiedonsaantioikeuden mukaisiin tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin ja tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tiedonhallintalain perustelujen mukaan katseluyhteyden käyttö rajoittuisi yksittäisiin hakuihin eikä katselumahdollisuuden avulla olisi mahdollisuutta saada massamuotoisesti toisen viranomaisen tietovarannon tietoja rajoituksetta. Perustuslakivaliokunta edellytti, että sääntelyä on täsmennettävä siten, että tällainen rajaus käy selkeämmin ilmi myös pykälän sanamuodosta. (PeVL 73/2018 vp).

106-107 §. Seuraamusmaksun määrääminen ja seuraamusmaksun suuruus. Laakiehdotuksen 106 § koskee seuraamusmaksun määräämistä ja 107 § seuraamusmaksun suuruutta.

Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset on valtiosäännön kannalta asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, s. 2 ja siinä viitatus lausunnot). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 57/2010 vp, s. 5). Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 10/2016 vp, s. 7). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2, PeVL 57/2010 vp, s. 2). Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaati-

mukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Valiokunta onkin kiinnittänyt huomiota oikeasuhtaisuuden toteutumiseen, että ensisijaisesti tulisi käyttää lievempiä seuraamuksia (PeVL 17/2012 vp, s. 2 ja PeVL 65/2014 vp, s. 3).

Hallinnollisten sanktioiden osalta on vielä huomattava, etteivät ne saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi myöskään perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (ks. myös PeVL 32/2005 vp, s. 3 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7—8).

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi seuraamusmaksu. Uutta rangaistusluonteista hallinnollista sanktiota harkittaessa tulee ensinnäkin vastata kysymykseen, onko hallinnollinen sanktio tarpeellinen vai ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Lainkirjoittajan oppaassa (jakso 12.10.3) todetaan, että lainsäädäntöön ei tule ottaa säännöksiä voimakkaammista ohjauksen ja valvonnan keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa välttämättä edellyttävät. Lähtökohtana on, että hallinnollisen sanktion tulee olla viimesijainen suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin.

Huomionarvoista on, ettei lakiehdotuksen 105 § sisällä säännöksiä valvontaviranomaisen oikeudesta puuttua asumisoikeustalon omistajayhteisön toimintaan muutoin kuin tarkastuksen keinoin. Valvonnan sääntelyn kokonaisuus näyttäisi vaativan vielä uudelleenarviointia. Yksityiskohtana voidaan lisäksi mainita, ettei valvontaa ole asianmukaista säätää 105 §:n 1 momentissa ehdotetulla tavalla viranomaisen ”oikeudeksi”. Valvontaviranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet samoin kuin valvontaviranomaisten keskinäiset toimivaltasuhteet tulee käydä laista yksiselitteisesti ilmi.

Lisäksi seuraamusmaksun määräämisen osalta muodostuu epäselväksi, mitä 106 §:n johtolauseessa tarkoitetaan Asumisen rahoitus- ja keskittämiskeskuksen ”ilmoituksella”. Sääntely vaatii tältäkin osin selkeyttämistä, koska esitysluonnoksessa ei säädetä tai tarkenneta, miten ja milloin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tulisi tehdä ilmoituksia Valtiokonttorille ja onko sääntelyssä edes kyse velvollisuudesta tai oikeudesta. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen mukaan Valtiokonttori voi määrätä seuraamusmaksun joko Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ilmoituksen perusteella tai sitten oma-aloitteisesti. Säännöskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että on perusteltua, että seuraamusmaksusta päätöksen tekisi Valtiokonttori yhteistyössä ARAn kanssa (s. 54). Yleisesti eri toimijoiden välinen suhde jää hieman epäselväksi, ja sitä olisi hyvä täsmentää jatkovalmistelussa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa ja etenkin säätämisperusteluissa seuraamusmaksun tarpeellisuutta perustellaan varsin lyhyesti, ja perusteluja tulisi täydentää tältä osin. Ongelmaksi muodostuu etenkin se, että seuraamusmaksu esitysluonnoksen 106 §:n 1 momentin 1-2 kohdan mukaan ulottuu varsin moneen pykälään, joista ainakin osan osalta jää avoimeksi, missä määrin rikkomukseen on tarpeellista puuttua seuraamusmaksun kautta, etenkin kun seuraamusmaksu on kaikkien, myös vaikutuksiltaan mahdollisesti vähäisempien rikkomusten osalta yhtä suuri. Näin ollen perusteluissa tulisi arvioida, miltä osin seuraamusmaksu on oikeasuhtainen sanktio pykälässä mainittuihin rikkomuksiin nähden sekä myös arvioida seuraamusmaksun suuruuden oikeasuhtaisuutta suhteessa eri tekoihin, joiden rikkomisesta seuraamusmaksu voidaan määrätä.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että esitysluonnoksessa asumisoikeustalojen omistajille siirretään merkittävää toimivaltaa asukasvalin-

nassa, minkä johdosta oikeusministeriön näkemyksen mukaan voisi olla perusteltua argumentoida seuraamusmaksun tarpeellisuudesta suhteessa asukasvalintaa koskevien pykäläiden olennaiseen rikkomiseen. Lisäksi hallinnollinen sanktio voisi mahdollisesti olla perusteltua, jos asumisoikeustalon omistaja olennaisesti rikkoo esitysluonnoksen 89 §:ää ottaen huomioon kyseisen pykälän taustalla oleva merkittävä oikeushyvä eli pysyvä asumisturva ja siihen puuttuminen. Oikeusministeriölle sen sijaan avoimeksi jää esimerkiksi se, kuinka asumisoikeustalon omistaja voisi rikkoa tai jättää noudattamatta olennaisesti osaa asukashallintoa koskevista säännöksistä siten, että rikkomukseen olisi aiheellista puuttua hallinnollisen sanktion keinoin. Valmistelevalle ministeriölle tulisi jatkovalmistelussa arvioida ja perustella hallinnollisen sanktion oikeasuhtaisuutta ja tarpeellisuutta sekä sanktion suuruutta kunkin sanktioitujen teon kohdalla erikseen.

Oikeusministeriö kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota seuraamusmaksulla sanktioitujen tekojen täsmällisyyteen ja huomautti, että sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on yksilöitävä laissa. Lakiehdotuksen 106 §:n 1 momentin 2 kohtaa on täsmennetty aikaisemmasta, ja siitä ilmenevät nyt yksiselitteisesti ne pykälät, joiden rikkominen voisi johtaa seuraamusmaksuun. Hallinnollisiin sanktioihin liittyvästä laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimuksesta seuraa kuitenkin, että pelkkä pykälään viittaaminen ei riitä, vaan lisäksi tulee yksilöidä ne teot, jotka kyseisessä pykälässä voivat johtaa seuraamusmaksun määräämiseen. Tältä osin sääntelyä tulee täsmentää. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi myös täsmentää, mitä 1 momentin 2 kohdan ”olennainen” rikkominen tai noudattamatta jättäminen tarkoittaa säännöksen soveltamiskynnyksen osalta. Epäselväksi jää, onko seuraamusmaksu tarkoitettu sitoa mahdollisesti tahallisuuteen tai tuottamukseen. Lisäksi pykälän 1 momentin 1 kohdassa todetaan, että seuraamusmaksu voidaan antaa asumisoikeustalon omistajayhteisölle, joka antaa ”Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuskeskukselle 106 §:n mukaista valvontaa varten oleellisesti vääriä tai harhaanjohtavia tietoja tai kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja”. Tarkoituksena lienee viitata lakiehdotuksen valvontaa koskevaan 105 §:ään. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 105 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisena voi olla ehdotuksen mukaan myös Valtiokonttori. Nyt ehdotetussa sääntelyssä vain Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuskeskukselle olennaisesti väärin tai harhaanjohtavien tietojen antaminen tai kieltäminen antamista tietoja voi johtaa seuraamusmaksun määräämiseen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan epäselväksi jää, miksi sääntely on rajattu vain yhteen valvontaviranomaiseen.

Oikeusministeriö kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota myös siihen, että hallinnollisia seuraamuksia säänneltäessä on otettava huomioon ns. kaksoisrangaistavuuden kieltö, jonka mukaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevassa lainsäädännössä on huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Kiellon soveltamisala ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin (PeVL 2/2017 vp). Tällöin laissa on erikseen säädetty, ettei seuraamusmaksua voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jota vastaan samasta teosta nostettu syyte on tuomioistuimessa lainvoimaisesti ratkaistu. Oikeusministeriö tuolloin kehotti jatkovalmistelussa arvioimaan sitä, onko kaksoisrangaistavuuden kiellolla ehdotetussa sääntely-yhteydessä merkitystä ja tarpeen mukaan täsmentää lakiehdotusta. Säännöskohtaisista perusteluista tai säätämisyjärjestysperusteluista ei vielä kukaan ilmene, onko tällaista arviointia tehty. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää valmistelevalle ministeriölle huomiota siihen, että oikeusturvavaatimus on erityisen korostunut rangaistuksenluonteisten seuraamusten kohdalla. Hallinnollista sanktiota koskevasta erityislaista tulee siksi käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta.

Seuraamusmaksun määräämistä koskevan 106 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä, jos laissa säädettyjen velvollisuuksien rikkominen on vähäistä ja menettelyä on sen haitallisuuteen nähden pidettävä myös kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Seuraamusmaksun suuruutta koskevan 107 §:n viimeisessä virkkeessä todetaan, että Valtiokonttori voi alentaa seuraamusmaksua, jos se muutoin muodostuisi kohtuuttomaksi. Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee lähtökohtaisesti mahdollistaa perittävän määrän kohtuullistaminen tai perimättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävä muusta syystä kohtuuttomana. Tältä osin sääntely täyttää seuraamusmaksuja koskevat edellytykset, vaikkakin kohtuullistamista koskevan sääntelyn sana ”muutoin” näyttää jättävän valtiokonttorille avoimen harkinnan, etenkin kun säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan vain ”virheelliseen menettelyyn johtavat syyt” esimerkkinä tilanteista, joissa kohtuullistaminen voisi tulla kyseeseen. Sääntelyä voisi täsmentää tarkemmalla ilmaisulla tai vähintään täsmentää perusteluissa enemmän niitä syitä, jotka voivat johtaa seuraamusmaksun kohtuullistamiseen. Seuraamusmaksusääntelyn jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon myös finlex.fi-sivustolla julkaistusta Lainkirjoittajan oppaasta ilmenevät hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet (jakso 12.10).

Lakiteknisistä syistä voisi olla perusteltua, että seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä ja kohtuullistamisesta säädettäisiin samassa pykälässä/momentissa. Myös seuraamusmaksun suuruutta koskeva 107 § voitaisiin lisätä omaksi momentiksi seuraamusmaksun määräämistä koskevaan 106 §:ään, eikä seuraamusmaksun suuruudesta tarvitsisi välttämättä säätää omassa pykälässä.

108-109 §. Seuraamusmaksun täytäntöönpano ja tiedoksianto sekä seuraamusmaksun vanhentuminen. Oikeusministeriö ehdottaa, että lakiehdotuksen 108 §:n 2 momentti muotoiltaisiin seuraavasti: ”Seuraamusmaksu annetaan lisäksi tiedoksi asukashallinnolle. ~~Muuten noudatetaan hallintolakia (434/2003).~~” Jos hallintolaista ei poiketa, siihen ei tarvitse viitata. Pykälässä halutaan säännellä ylimääräisestä tiedoksiannosta asukashallinnolle. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan riittävää voisi olla sanan ”lisäksi” lisääminen sääntelyyn ja kirjoittamalla perusteluissa, että muuten tiedoksiannossa sovelletaan hallintolakia, kuten on nyt tehty perusteluissa.

Lakiehdotuksen 108 §:n 2 momentin mukaan perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007). Jos seuraamusmaksun täytäntöönpano on säädetty toteutettavaksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaan, niin Lainkirjoittajan oppaassa (jakso 12.10.7) todetaan, että maksun täytäntöönpanokelpoisuuden vanhentuminen määräytyy mainitun lain 20 §:n mukaisesti. Täytäntöönpanon vanhentumisesta ei siten tässä tapauksessa ole tarpeen eikä syytäkään säätää erikseen.

Hallinnollisten sanktioiden määräämisoikeuden vanhentumisesta ei ole sen sijaan yleisiä säännöksiä. Vanhentumisajan pituutta on syytä arvioida erityisesti rikkomuksen vakavuuden ja sen määräämisen vaativien viranomaisen selvitysmahdollisuuksien kannalta. Lainkirjoittajan oppaassa (jakso 12.10.7) kuitenkin todetaan, että sääntelyltä vaadittavan oikeasuhtaisuuden kannalta on kuitenkin yleensä suositeltavaa rajata vanhentumisaika päättymään viimeistään viiden vuoden kuluttua rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumisesta. Lakiehdotuksen 109 §:ssä säädetään jopa kymmenen vuoden vanhentumisaikasta. Kymmenen vuoden vanhentumisaikaa voidaan harkita lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa sanktion määräämiseen voidaan perustellusti olettaa liittyvän viranomaisvalvonnassa vaikeasti selvitettäviä seikkoja, kuten on kyse esimerkiksi kilpailuoikeudellisten säännösten valvonnassa. Vanhentumisajan oikeasuhtaisuutta suhteessa säänneltäviin tekoihin tulisi arvioida ja ottaa huomioon Lainkirjoittajan oppaassa oleva ohjeistus (jakso

12.10.7 Hallinnollisen sanktion määräämisoikeuden vanhentuminen). Jatkuvien rikkomusten osalta suositellaan myös, että laissa lausutaan niistä viranomaisen toimenpiteistä, jotka katkaisevat vanhentumisajan.

Lopuksi oikeusministeriö yleisesti kiinnittää valmistelevan ministeriön huomiota siihen, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida kattavasti seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestys” siten, että arvioinnissa huomioidaan perustuslakivaliokunnan käytäntö sekä Lainkirjoittajan oppaassa edellytetyt seikat.

110 §. Uhkasakkomenettely. Pykälässä todetaan, että jos talon omistaja laiminlyö sille tässä laissa säädetyn tehtävän tai muutoin menettelee tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti eikä 106 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määrääminen sovellu laiminlyöntiin tai säännösten vastaiseen menettelyyn, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi asettaa määräajan, jonka kuluessa tehtävä on suoritettava tai menettely oikaistava. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi asettaa tehtävän suorittamisen tai menettelyn oikaisemisen tehosteeksi uhkasakon. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että uhkasakkomenettelyä koskevaa säännöstä tulee pitää täydentävänä seuraamusmaksua koskevalle sääntelylle, koska viimeksi mainitun sääntelyn soveltamisala on rajatumpi (s. 55).

Oikeusministeriö pitää tässä pykälässä ilmenevää lähestymistapaa osittain ongelmallisena. Ensinnäkin oikeusministeriö huomauttaa, että seuraamusmaksu ja uhkasakko ovat toisistaan poikkeavia hallinnollisia seuraamuksia, joiden soveltamisalat poikkeavat toisistaan. Seuraamusmaksu on hallinnollinen sanktio ja uhkasakko on viranomaisen määrääkyksiin liittyvä tehoste. Näiden eri seuraamusten ero tulisi ilmetä selkeästi sääntelystä, koska niihin sovelletaan erilaisia vaatimuksia. Näin ollen uhkasakko ei varsinaisesti täydennä seuraamusmaksua vaan on välillisen hallintopakon luonteinen hallinnollinen seuraamus, joka liittyy viranomaisen toiminnan tehostamiseen.

Nyt ehdotettu uhkasakkoa koskeva sääntely näyttää lisäksi ilmentävän, että seuraamusmaksu voisi olla jopa ensisijainen suhteessa uhkasakkoon, kun lakiehdotuksen 110 §:ssä todetaan, että uhkasakko määrätään, ellei ”106 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määrääminen sovellu laiminlyöntiin tai säännösten vastaiseen menettelyyn”. Viitaten seuraamusmaksua koskevaan osioon, oikeusministeriö huomauttaa, että seuraamusmaksu hallinnollisena sanktiona osin rinnastuu menettelyllisesti ja oikeusturvavaatimusten kannalta rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja siihen voidaan turvautua vain viimesijaisena keinona. Sääntelyä ja sen perusteluja on syytä korjata sen osalta, että epäselvyyttä tämän osalta ei ilmene. Lisäksi lakiehdotuksen 110 §:n ensimmäisessä virkkeessä olevaa mainintaa ”talon omistaja” olisi varmaankin syytä täsmentää ilmaisulla ”asumisoikeustalon omistaja”.

112-113 §. Oikaisuvaatimus ja valitus sekä kantelu. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan luonnehtia perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla yksilön oikeutta koskevaksi silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (ks. esim. PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 52/2002 vp, s. 3, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 12/1997 vp, 1–2). Selkein tällainen peruste on niin sanottu subjektiivinen oikeus. Kuitenkin myös jossain määrin tätä harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien voidaan katsoa täyttävän oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeu-

den tai etuuden myöntämisperusteen riittävästä täsmällisyydestä. Kysymys on viime kädessä siitä, muodostaako asian sääntely laissa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle asianomaisen henkilön ja julkisen vallan välille. (Ks. esim. PeVL 42/2017 vp, s. 2–4, PeVL 25/2016 vp, s. 3–4, PeVM 6/2015, s. 4–6, PeVL 32/2012, s. 4–5, PeVL 42/2010, s. 4, PeVL 9/2007, s. 10–11, PeVL 52/2006, s. 5–6, PeVL 12/1997 vp, s. 1–2.) Jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu olennaisesti viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan (ks. esim. PeVL 63/2010, s. 2). Muutoksenhakukieltoja on lisäksi arvioitu eräissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa erityisesti siltä kannalta, onko laissa säädettäväksi ehdotettu kielto kohdistunut oikeutta tai velvollisuutta koskevaan päätökseen vai harkinnanvaraiseen päätökseen. (Ks. esim. PeVL 33/2014, s. 4–5, PeVL 23/2011 vp, s. 2, PeVL 10/2011, s. 2, PeVL 16/2007, s. 4, PeVL 30/2005, s. 5, PeVL 13/2005, s. 3–4, PeVL 59/2002, s. 4, PeVL 47/2002, s. 3–4, PeVL 46/2002, s. 9)

Asukasvalintaa koskevissa päätöksissä voi olla kysymys sellaisesta yksilön oikeudesta tai etuudesta, jota koskevat myöntämisperusteet on riittävän täsmällisesti ilmaistu siten, että ne muodostavat perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle asianomaisen henkilön ja julkisen vallan välille. Kun voimassa olevan lain 54 §:n mukaan asumisoikeuden saajaksi tai luovutuksensaajaksi hyväksymistä koskevaan päätökseen on saanut hakea muutosta valittamalla, jos hakijan hakemus on hylätty sen vuoksi, ettei hän täytä asumisoikeuden saajalle tai luovutuksensaajalle asetettuja edellytyksiä tai että virheellinen menettely on vaikuttanut hakijan vahingoksi, merkitsee ehdotettu sääntely hakijan oikeusturvan heikentämistä tältä osin. Oikeusministeriö suhtautuu varauksellisesti kaikkeen sellaiseen sääntelyyn, joka voisi heikentää oikeusturvaa. Esityksen 113 §:n mukainen kantelu Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskukselle ei ole muutoksenhakua, vaan valvontaa, koska kantelun perusteella tehtyä hallintopäätöstä ei voida muuttaa. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestys” erityistä huomiota siihen, että perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva toteutuisi myös asukasvalintaa koskevassa päätöksenteossa riittävällä tavalla.

Ehdotetun 113 §:n suhde hallintolain 8 a luvun hallintokantelua koskevaan sääntelyyn muodostuu ehdotuksen perusteella epäselväksi. Hallintolakia sovelletaan suoraan myös yksityisiin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Ehdotuksen suhteesta hallintolakiin tulee tehdä asianmukaisesti selkoa jatkovalmistelussa.

Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (ks. esim. PeVL 20/2005, s. 8, PeVL 12/2004, s. 3). Lakiin ei pidä sisällyttää luetteloa viranomaisen päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Tällainen sallivaksi muotoiltu luettelo ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista (808/2019) ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta. (Ks. esim. PeVL 34/2014, s. 4–5, PeVL 29/2013, s. 3, PeVL 15/2012, s. 3, PeVL 21/2006, s. 6, PeVL 20/2005, s. 7–8, PeVL 13/2005, s. 3.)

Oikeusministeriö huomauttaa, että mikäli asukasvalintoihin liittyvä muutoksenhakukielto voidaan perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan ja sen lausuntokäytäntö huomioon ottaen toteuttaa hakijan oikeusturvan sitä estämättä, on muutoksenhakukiellosta

säädettävä nimenomaisesti laissa, eikä lakiesityksen 112 §:ssä oleva luettelo niistä viiranomaisista, joiden päätöksiin saa hakea muutosta, toimi välillisenä muutoksenhakukieltana, vaikka lakiesityksen perusteluista tämän käsityksen voikin saada.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi 112 §:n osalta, että hallinnollisessa muutoksenhaussa on tavoitteena, että oikaisuvaatimusmenettelyä käytettäisiin mahdollisimman laajasti kaikissa asiaryhmissä, joihin se soveltuu, kuten esimerkiksi oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle olisi kuitenkin tarkoitus jättää ne asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Näitä ovat esimerkiksi hallinnollisia pakkokeinoja ja merkittäviä hallinnollisia seuraamuksia koskevat asiat, joissa on oikeusturvasyistä tarpeen päästä viivytyksettä tuomioistuimeen. (Ks. esim. PeVL 55/2014 vp, s. 2–3, LaVM 26/2014 vp, s. 4, HaVM 3/2010 vp, s. 3.) Tämän perusteella esityksen jatkovalmistelussa tulee harkittavaksi, ovatko esimerkiksi lakiehdotuksen 106 §:n mukainen seuraamusmaksu ja 110 §:n mukainen uhkasakko sen luonteisia, että ne tulisi jättää oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle.

Vaikka lakiehdotuksen 110 §:ssä onkin viittaus uhkasakkolakiin (1113/1990), ja tämä viittaus kattaa myös uhkasakkolain muutoksenhakusääntelyn, voisi lakiehdotuksen muutoksenhakua koskevaan 112 §:ään selvyuden vuoksi sisällyttää informatiivisen viittauksen uhkasakkolain soveltamiseen myös muutoksenhaussa.

Lisäksi muutoksenhakua koskevan 112 §:ssä ehdotetusta siten kuin -rakenteesta viittauksissa hallintolakiin (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019) ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus. Puhtaasti informatiiviset viittaukset ovat yksiselitteisiä ja tämänkaltaisissa lainkohdissa täysin riittäviä. Informatiivinen viittaus voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavalla tavalla: ”Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019)”.

115 §. Virka-apu. Pykälän osalta oikeusministeriö toistaa aikaisemmassa lausunnossaan olevan huomionsa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksen 115 §:ssä säädetty virka-apu olisi suureksi osaksi päällekkäinen poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 2 momentin kanssa. Ehdotetun pykälän suhde voimassa olevaan lainsäädäntöön jää esitysluonnoksessa epäselväksi.

Asetuksenantovaltuudet

Esitysluonnos sisältää useita asetuksenantovaltuuksia (13, 16-17, 35, 55, 78, 89-92 ja 108 §). Suurimmassa osassa esitysluonnokseen sisältyvissä pykälissä on väljätkö säännös valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta, jota ei ole tarkennettu tai perusteltu perusteluissa. Oikeusministeriö huomautti jo aikaisemmassa lausunnossaan asetuksenantovaltuuksien täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta ja pitkälti tässä lausunnossa esitetyt huomiot koskevat samoja pykäläiä. Oikeusministeriö kiinnittää edelleen yleisesti huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista (HE 1/1998 vp, s. 131). Valtuutuksen säätämiseen laissa on kuitenkin perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esimerkiksi PeVL 25/2005 vp, s. 4 ja PeVL 1/2004 vp, s. 2). Näin ollen asetuksenantovaltuus on laadittava siten, että valtuuden sisältö ilmenee selvästi

laista ja se rajataan riittävän selkeästi. Lähtökohtana on, että perussäännökset ilmenevät suoraan laista.

Lakiehdotuksen 13 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin asumisoikeusasunnon tarpeen arvioinnista. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotetun, uuden asukasvalintamenettelyn takia olisi tarpeen säätää mahdollisuudesta antaa tarkentavia säännöksiä asumisoikeusasunnon tarveharkinnasta valtioneuvoston asetuksella. Perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin avata, miksi asukasmenettelyn takia asetuksenantovaltuutus on tarpeen tässä säännöksessä. Koska säännöksestä tai sen perusteluista ei edelleenkään ilmene konkreettisesti, minkä tyyppisistä seikoista tarkempaa sääntelyä olisi tarkoitus antaa, oikeusministeriön on vaikea arvioida asetuksenantovaltuuden asianmukaisuutta. Mikäli asetuksenantovaltuus halutaan säilyttää, tulisi säännöstä tai sen perusteluja täsmentää, jotta olisi mahdollista arvioida, mitä kaikkea katsotaan voivan säätää asetuksella ja kuuluuko sääntelyyn mahdollisesti lain alaan kuuluvia asioita.

Lakiehdotuksen 17 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asumisoikeuden haltijan valinnasta. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että asetuksella sääntämistarpeita saattaa nousta, koska asumisoikeuden haltijoiden valinta siirretään viranomaiselta yksityiselle toimijoille. Oikeusministeriölle jää epäselväksi, mitä viimeksi mainitulla lauseella tarkoitetaan ja minkälaisista asumisoikeuden haltijan valintaan liittyvistä seikoista ajatellaan säädettävän asetuksella. Mikäli asukasvalinnan siirtyminen viranomaiselta yksityiselle aiheuttaisi sääntelytarpeita, tulisi ne huomioida nyt valmistelutyössä, jotta näitä mahdollisia vaikutuksia voidaan tarpeen mukaan arvioida myös perustuslain 124 §:n nojalla.

Lakiehdotuksen 55 § otsikolla ”Asetuksenantovaltuus” sisältää yleisen asetuksenantovaltuuden ehdotetun lain 5 luvussa oleville säännöksille koskien asukashallintoa. Pykälän mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asukashallinnon oikeuksista, tiedonantovelvollisuuden täyttämistä ja asukashallinnon järjestämistavoista. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että asetuksenantovaltuutus on tarpeen, koska osa viidessä luvussa säädettävistä asukashallinnon rakenteista olisi uusia. Asetuksenantovaltuus jää liian yleiseksi. Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että perussäännökset oikeuksista ja velvollisuuksista tulee olla laissa, ja asetuksella voidaan antaa vain tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Asetuksenantovaltuutus on myös eritelty omaksi pykäläksi, mikä poikkeaa laissa muuten olevista asetuksenantovaltuuksista, jotka on lisätty säännösten yhteyteen omaksi momentiksi. Tämä osin hankaloittaa sen arvioimista, minkälaisia oikeuksia ja velvollisuuksia säännöksellä on tarkoitus tarkentaa.

Lakiehdotuksen 78 §:n 2 momentissa säädetään, että rakentamisvaiheen vakuuden on asumisoikeuksien tarjoamisen alkaessa oltava määrältään vähintään 10 prosenttia rakentamista koskevan sopimuksen mukaisesta urakkahinnasta. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan kuitenkin säätää, että 2 momentissa tarkoitettuna vakuuden on oltava mainitussa momentissa säädettyä suurempi vähimmäisosuus urakkahinnasta. Säännöskohtaisista perusteluista voisi käydä ilmi, missä tilanteissa esimerkiksi voitaisiin säätää 2 momenttia suuremmasta vakuudesta. Vastaavalla tavalla lakiehdotuksen 16 §:n 5 momentissa olevan asetuksenantovaltuuden käyttöala jää tässäkin tapauksessa avoimeksi ja perusteluissa voisi ainakin täsmentää, mitä tarkempien säännösten antaminen asumisoikeuden tarjoamisesta ja hakumenettelystä käytännössä voisi tarkoittaa.

Lakiehdotuksen 89 § koskee rajoituksista vapauttamista vajaakäyttötilanteissa, mikä siis voi tarkoittaa puuttumista asumisoikeuteen kuuluvien sopimussuhteiden pysyvyyteen. Säännöksen 4 momentissa on asetuksenantovaltuutus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempien säännöksiä 1 momentissa tarkoitetuista rajoituksista vapauttamisen myöntämisestä ja edellytyksistä. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ollenkaan avata tai tarkenneta säännöksessä mainittua asetuksenantovaltuutta. Tätä on pidettävä erityisen ongelmallisena, koska säännöksessä on kyse rajoituksista asumisoikeuden haltijoiden perusoikeuksiin. Oikeusministeriö korostaa lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta säännöksessä mainitun asetuksenantovaltuuden osalta. Sama koskee myös menettelyä vapautettaessa rajoituksista vajaakäyttötilanteissa, jota säädellään lakiehdotuksen 90 §:ssä. Viimeksi mainitun säännöksen 4 momentissa olevan asetuksenantovaltuuden osalta on huomioitava, että perussäännökset menettelytavoista ilmenevät suoraan laista.

Lakiehdotuksen 108 §:n 1 momentissa todetaan, että seuraamusmaksun täytäntöönpanossa voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuutta ei ole lainkaan perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa. Asetuksenantovaltuutta on tällaisenaan pidettävä yleisenä, mikä vaikeuttaa sen valtiosääntöoikeudellista arviointia. Oikeusministeriö toistaa näin aikaisemman huomionsa ja kehottaa valmistelevaa ministeriötä jatkovalmistelussa täsmentämään asetuksenantovaltuutta ja sitä koskevia perusteita.

Osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö



Merja Norros

Lainsäädäntöneuvos



Sofia Aspelund

