

**Lausunto**

30.8.2022

VN/21328/2021

VN/21328/2021-OM-90

Ympäristöministeriö

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksellä olisi tarkoitus ehdottaa muutettavaksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettua lakia (604/2001; 1. lakiehdotus), erityisryhmien asunto-olojen parantamisesta annettua lakia (1281/2004; 2. lakiehdotus), vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annettua lakia (574/2016; 3. lakiehdotus), aravarajoituslakia (1190/1993; 4. lakiehdotus), aravalakia (1189/1993; 5. lakiehdotus), asumisoikeusasunnoista annettua lakia (393/2021; 6. lakiehdotus) ja vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtiontakauksesta annettua lakia (856/2008; 7. lakiehdotus). Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

**Virkavastuusäännös**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi säännös rikosoikeudellisesta virkavastuusta 1. lakiehdotuksen 41 a §:ään, 3. lakiehdotuksen 11 b §:ään ja 4. lakiehdotuksen 24 §:ään. Kuten esitysluonnoksessa tuodaan esiin, sääntely liittyy tilanteisiin, joissa julkinen hallintotehtävä on annettu muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla (ks. esim. PeVL 8/2014 vp s. 5). Perustuslakivaliokunta on myös nimenomaisesti edellyttänyt, että virkavastuusta on säädettävä erikseen (PeVL 5/2021 vp s. 7). Oikeusministeriö pitää näin ollen asianmukaisena ja perusteltuna, että kyseisiin lakeihin lisättäisiin säännökset rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Huomattavaa on, että virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun (Lainkirjoittajan opas, jakso 12.12). Edellä mainittuihin pykäliin tulisi erikseen säännökset vahingonkorvausvelvollisuudesta, joten virkavastuun vahingonkorvausoikeudellinenkin puoli tulisi säännellyksi.

**Nimeämisen peruuttaminen**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi 1. lakiehdotuksen 27 §:ään ja 5. lakiehdotuksen 15 d §:ään säännös siitä, että yhteisön toistuva tai vakava laiminlyönti toimittaa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle sen kyseisen lain nojalla pyytämiä tietoja, olisi eräs edellytys sille, että Valtion asuntorahasto voisi peruuttaa yhteisön (yleishyödylliseksi) nimeämisen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota kysymykseen siitä, onko yhteisön nimeämisessä kyse elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä tarkoitetusta luvanvaraisuudesta tai sitä tosiasialliselta merkitykseltään lähenevästä sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

09 1606 7730  
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
 oikeusministerio.fi

haetun luvan epäämistä. Valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johdaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 6/2019 vp s. 7, PeVL 39/2016 vp s. 3, PeVL 13/2014 vp s. 2).

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että em. kysymys selvitetään esityksen jatkovalmistelussa ja esityksessä huomioidaan tarpeen mukaan mahdolliset lisäsääntelytarpeet. Tällainen voi olla esimerkiksi tarve säännökselle siitä, että luvanhaltijaa on nimenomaisesti huomautettu tai varoitettu ennen nimeämisen peruuttamista. Tosin viimeksi mainittu säännös voisi sinänsä olla perusteltu jo pelkästään sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksen näkökulmasta.

### **Toimivaltuuksien valtuuttaminen toiselle viranomaiselle tai ulkopuoliselle asiantuntijalle**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi 1. lakiehdotuksen 34 §:ään, 3. lakiehdotuksen 24 b §:ään ja 7. lakiehdotuksen 15 a §:ään sääntely siitä, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus tai Valtiokonttori voisi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuolisen asiantuntijan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettuja tarkastuksia ja ulkopuolinen asiantuntija voisi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tai Valtiokonttorin pyynnöstä avustaa tarkastuksessa.

Oikeusministeriö toteaa, ettei yhdenkään em. lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa perustella ehdotettua sääntelyä mitenkään, eikä asiaa mainita myöskään esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.

Huomattavaa on, että ainakin voimassa olevan vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 39 §:n 3 momentissa ja asumisoikeusasunnoista annetun lain 103 §:n 3 momentissa on vastaava sääntely, eikä perustuslakivaliokunta (PeVL 5/2021 vp) ole siihen erikseen kiinnittänyt huomiota.

Oikeusministeriö painottaa, että jokainen ehdotettava säännös tulisi perustella ja esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa tulisi myös asianmukaisesti arvioida ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta silloin, kun sääntely sisällöltään tuollaista läpikäyntiä edellyttää (kuten tarkastustoimivaltuuksien ollessa kyseessä, sisältäen lisäksi julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle).

### **Seuraamusmaksu**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia laeissa tällä hetkellä olevaan seuraamusmaksusääntelyyn. Seuraamusmaksun suuruutta muutettaisiin 3. lakiehdotuksessa (25 a §) ja 7. lakiehdotuksessa (16 a §) niin, että kun aiemmin seuraamusmaksun ollessa sidottu prosentuaalisesti lainan määrään rakennuskustannusindeksillä tarkistettuna, vastaisuudessa seuraamusmaksu olisi 5 000-50 000 euroa kalenterikuukaudelta. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 33) todetaan, että kuukausittainen prosentuaalinen seuraamusmaksu muodostuisi useassa tapauksessa kohtuuttomaksi.

Oikeusministeriön mielestä muutos vaikuttaa perustellulta hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet huomioon ottaen (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10), samaten kuin se, että 3. lakiehdotuksessa seuraamusmaksuihin liittyvää sääntelyä on täydennetty (25 b ja c §:t). Huomattavaa sinänsä on, että seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee lähtökohtaisesti mahdollistaa perittävän määrän kohtuullistaminen tai perimättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävä muusta syystä kohtuuttomana. Jos kuitenkin sanktioinnin kohteena ovat yksinomaan lievät rikkomukset, joista voi olla seuraamuksena maksuvelvollisen asemaan nähden verraten vähäinen kiinteämääräinen maksu, kohtuullistamismahdollisuudesta säätämislle ei ole katsottava olevan erityistä tarvetta.

Ehdotetussa 3. lakiehdotuksen 25 a §:ssä ja 7. lakiehdotuksen 16 a §:ssä on säännökset seuraamusmaksun kohtuullistamisesta. Seuraamusmaksun suuruutta määritettäessä huomioitavaa kuitenkin on, että hallinnollisen sanktion uhalla tulisi olla lainsäädännön rikkomuksia ennaltaehkäisevää vaikutusta (sääntelyn tulee toteuttaa riittävästi rangaistusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä).

### **Muutoksenhaku**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia (1. lakiehdotuksen 41 §, 3. lakiehdotuksen 30 § ja 4. lakiehdotuksen 21 §) ko. laeissa voimassa olevaan muutoksenhakusääntelyyn. Muutokset olisivat osaltaan säädösteknisiä, mutta myös muutoksenhakuoikeuteen aineellisesti vaikuttavia, kuten kaikkien em. lakiehdotusten osalta, jossa lakia muutettaisiin siten, että vastaisuudessa asukkaan valintaan tai hyväksyntään liittyvään päätökseen ei saisi hakea oikaisua, eikä hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen.

Oikeusministeriö toteaa, ettei edellä mainittuja muutoksia, muutoksenhakukieltoa, ole tarkemmin perusteltu säännösten säännöskohtaisissa perusteluissa. Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa (s. 42) kieltoa perustellaan lähinnä sillä, että asukasvalintapäätösten tekeminen on massaluonteista toimintaa, johon yksittäisiin valituksiin perustuva muutoksenhakujärjestelmä sopii huonosti. Perustelujen mukaan asukasvalintaa koskevat ratkaisut eivät voi jäädä odottamaan muutoksenhakua, vaan sekä asukkaiden tilanteiden, että vuokratuloyhteisön talouden kannalta ratkaisut on tehtävä välittömästi ja juoksevasti.

Nyt luonnostellut muutokset tarkoittaisivat siis sitä, ettei asukkaan valintaan tai hyväksyntään liittyvään päätökseen olisi minkäänlaista varsinaista muutoksenhakukeinoja. Lakeihin ehdotetaan sitä vastoin erikseen säädettäväksi kantelun tekemisestä; perusteluissa todetaan (s. 43) että kantelumennettelyyn siirtyminen (muutoksenhakukiellosta samalla säätämällä) ei heikennä hakijoiden oikeusturvaa, vaan parantaa sitä. Oikeusministeriö toteaa, että ”siirtyminen” on siinä mielessä harhaanjohtava ilmaisu, että hallintokantelun voi tehdä hallintolain nojalla. Erittäin kyseenalaisena voi pitää myös ajatusta siitä, että muutoksenhakukeinojen vähentäminen tai kokonaan poistaminen parantaisi hakijan oikeusturvaa.

Kuten esitysluonnoksessakin tuodaan esiin (s. 38), perustuslakivaliokunta on tulkinnut asukasvalintatehtävät julkiseksi hallintotehtäväksi (PeVL 5/2021 vp). Asukasvalintamenettelyssä on noudatettava hallinnon yleislakeja ja asukasvalinta-asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Esitysluonnoksen perustelujen (s. 40) mukaan asukasvalinnasta ei tehdä varsinaista hallintopäätöstä, eikä sellaisen tekeminen olisi käytännössä mahdollista johtuen suurista asukasvalintamääristä (perusteluissa todetaan s. 42 jopa niinkin, että ”Asukasvalinnasta ei käytännössä tehdä hallintopäätöksiä, eikä kielteisen asukasvalintapäätöksen saanut asunnonhakija ei ole voinut tekemällään oikaisuvaatimuksella saada itselleen sitä asuntoa, jota on hakenut.”). Oikeusministeriö toteaa, että sikäli kuin päätöksenteossa on kyse julkisen hallintotehtävän suorittamisesta ja siihen sovelletaan hallintolakia, julkista valtaa käyttävän tahon tulee tehdä hallintopäätös. Lähtökohtaisesti on kyse viranomaiselle kuuluvasta päätöksenteosta (joka on saatettu perustuslain 124 §:n edellytysten täytyessä lailla julkisena hallintotehtävänä siirtää muulle kuin viranomaiselle), jolloin on harhaanjohtavaa puhua siitä, ettei päätös olisi ”varsinaisesti” hallintopäätös. Harhaanjohtavaa on myös mieltää asukasvalinta sillä tavalla tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (vrt. s. 41: ”... vuokra-asuntojen asukasvalinnan voidaan tulkita olevan pääasiassa tosiasiallista hallintotoimintaa.”), että tarve hallintolain mukaiselle päätöksenteolle poistuisi.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on käsitelty usein muutoksenhakukieltoja. Perustuslakivaliokunta on sinänsä pitänyt tietyillä edellytyksillä perustuslain 21 §:n kannalta ongelmattomina muutoksenhakukieltoja, joiden nojalla päätökseen ei saa hakea muutosta vaatimalla oikaisua, eikä myöskään hakemalla muutosta valittamalla; mutta pitänyt kuitenkin valituskieltoja lähtökohtaisesti ongelmallisena siinä suhteessa, että silloin viranomaistoiminnan asianmukaisuuden varmistaminen (tuomioistuimessa) vaikeutuu (esim. PeVL 39/2013 vp s. 3-4, PeVL 44/2018 vp s. 2-3).

Olennaista myös on, ettei yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle, eikä julkista hallintotehtävää hoitavan perustuslain 124 §:n mahdollistamaa yksityisoikeudellista organisaatiomuotoa voi sinällään pitää riittävänä perusteena muutoksenhakurajoitukselle (PeVL 44/2018 vp s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan myös esimerkiksi säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 27/2021 vp s. 7).

Vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetun lain (574/2016) 2 §:n mukaan (lain tavoite) korkotuen tavoitteena on lisätä kohtuuvuokraisten ja sosiaalisiin perusteisiin valittaville asukkaille tarkoitettujen vuokra-asuntojen tuotantoa alueilla, joilla vuokra-asunnoille on pitkäaikaista kysyntää. Aravarajoituslain (1190/1993) 4 b §:ssä säädetään asukasvalintaperusteista ja etusijajärjestykseen asettamisesta. Esimerkiksi pykälän 2 momentin mukaan asukasvalinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat.

Lausuttavana ovat muutoksenhakusäännökset liittyvät siis sellaiseen lainsäädäntöön, jota koskevassa päätöksenteossa painottuvat sosiaaliset perusteet. Tällöin on perusteltua kiinnittää huomiota siihen, muodostavatko tuollaiset sosiaaliset perusteet em. tavalla riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille.

Huomiota voidaan kiinnittää sinänsä jo myös siihen, että voimassa olevassa lainsäädännössä muutoksenhaku on rajattu oikaisuvaatimukseen, eikä oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Tämä rajaa mahdollisuuksia varmistaa julkista valtaa käyttävän tahon toiminnan asianmukaisuutta tuomioistuimessa.

Oikeusministeriön mielestä nyt kyseessä oleva muutoksenhakusäntely liittyy sellaiseen asiakokonaisuuteen, jossa varsinaisten muutoksenhakukeinojen poistaminen voi olla ongelmallinen em. perustuslakivaliokunnan toteamuksen kanssa, jonka mukaan ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien kohdalla voi muodostua riittävän täsmällinen perusta perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Tämän vuoksi oikeusministeriö pitää perusteltuna, että mikäli muutoksenhakukeinona vielä tällä hetkellä oleva oikeus hakea oikaisua (oikaisuvaatimus) ehdotetaan ao. lakien muutoksenhakusäännöksistä asukkaan valintaan tai hyväksyntään liittyvien päätösten osalta poistettavaksi, hallituksen esitykseen kirjattaisiin lausuma tarpeesta toimittaa esitys perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

### **Viittaus uhkasakkolakiin**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi 1. lakiehdotuksen 39 §:ään, 3. lakiehdotuksen 24 c §:ään, 4. lakiehdotuksen 22 §:ään, 5. lakiehdotuksen 36 a §:ään ja 7. lakiehdotuksen 16 d §:ään viittaus-säännös uhkasakkolakiin (1113/1990). Oikeusministeriö toteaa, että viittaus uhkasakkolakiin suositellaan nykyään jätettäväksi pois (Lainkirjoittajan opas, jaksot 12.7).

### **Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta**

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa selostetaan perustuslain 124 §:ään liittyvää problematiikkaa, joka ei kuitenkaan vaikuta kaikilta osin kovinkaan suorasti osuvan siihen, millaista sääntelyä – yksittäisiä säännöksiä – lakeihin esitysluonnoksessa ehdotetaan. Nämä perustelut sinänsä taustoittavat – mm. PeVL 5/2021 vp todettuun liittyen – nyt esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia, joilla on tarkoitus osaltaan täydentää lainsäädäntöä sellaiseksi, että perustuslain 124 §:stä ja sitä koskevasta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä johtuvat vaatimukset sääntelyssä täytyisivät.

Jakson alajakson 11.5 otsikkona on "Kantelumenettelyyn siirtyminen". Oikeusministeriön mielestä otsikkona kuvaavampi olisi esimerkiksi "Oikeusturva".

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen  
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

**VN/21328/2021-OM-90**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: