

Ympäristöministeriö

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

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettuun lakiin sekä eräisiin siihen liittyviin lakeihin. Muutokset kohdistuvat erityisesti valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalintaan, asuntojen käyttöön, asukasvalinnan valvontaan sekä asuntojen kohdentumisen seurantaan ja siihen liittyvään irtisanomisperusteeseen.

Esityksen tavoitteena on parantaa valtion tukemien vuokra-asuntojen kohdentumista pienituloisille ja vähävaraisille ruokakunnille, jotka tarvitsevat eniten tukea asumisensa järjestämisessä. Samalla tavoitteena on kehittää asukasvalintaa koskevaa sääntelyä sekä tehostaa valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnan valvontaa. Esitysluonnoksen tavoitetta valtion tukeman asuntokannan kohdentamisesta asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille voidaan pitää hyväksyttävänä ja perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta merkityksellisenä. Valtion tukeman asuntokannan tehokas ja tarkoituksenmukainen kohdentuminen on omiaan edistämään jokaisen oikeutta asuntoon ja tukemaan asumisen omatoimista järjestämistä. Tavoitteiden toteuttamiseksi korkotuki- ja aravalainsäädäntöön ehdotetaan lisäksi asukasvalintaa koskevan julkisen hallintotehtävän ja siihen liittyvien toimivaltuuksien täsmentämistä, valvonta-, tiedonsaanti- ja tarkastussäännösten päivittämistä, viranomaistoimivaltuuksien tarkentamista, sääntelyn yhtenäistämistä sekä säädöshuoltoa ja vanhentuneiden asetuksenantovaltuuksien päivittämistä.

Oikeusministeriön lausunnossa tarkastellaan erityisesti ehdotettua kohdentumisperusteista irtisanomisoikeutta, henkilötietojen suojaa, tiedonsaantioikeuksia, julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, asukasvalinnan valvontaa ja tarkastusoikeuksia sekä

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

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

asetuksenanto- ja määräyksenantovaltuuksia. Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta vain tässä lausunnossa tarkasteltujen seikkojen osalta.

Kohdentumisperusteinen irtisanomisoikeus

Lakiin vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (jatkossa pitkä korkotukilaki) lisättäisiin uusi 12 c §, jossa säädettäisiin vuokra-asuntojen tarpeen seurannasta ja siihen liittyvästä erityisestä vuokranantajan irtisanomisperusteesta. Vastaavat säännökset lisättäisiin aravarajoituslakiin uudeksi 6 a §:ksi. Ehdotuksen mukaan kyseisten vuokra-asuntojen omistajan olisi seurattava vuokrattuina olevien asuntojensa tarvetta ja soveltumista vuokra-asuntoa eniten tarvitsevien hakijoiden käyttöön. Seurantavelvollisuus ei koskisi opiskelija-asuntoja eikä muita asuntoja, joita on käytettävä erityisryhmien vuokra-asuntoina. Seurannan toteuttamiseksi vuokralaisella olisi velvollisuus antaa pyynnöstä vuokranantajalle tiedot ruokakunnan asukasvalintaperusteita ja etusijajärjestykseen asettamista koskevassa pykälässä tarkoitetuista tuloista ja varallisuudesta. Vuokranantajalle säädettäisiin erityinen irtisanomisperuste, jonka nojalla toistaiseksi voimassa oleva vuokrasopimus voitaisiin irtisanoa, jos asunto soveltuu asukasvalintaperusteet täyttävien hakijoiden asunnoksi eikä nykyisen vuokralaisen ruokakunta täytä asukasvalintaperusteita.

Valtion tukemien vuokra-asuntojen käyttörajoitukset ja asukasvalintaperusteet ovat osa sääntelykokonaisuutta, jolla julkinen valta pyrkii perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaisesti edistämään jokaisen oikeutta asuntoon ja tukemaan asumisen omatoimista järjestämistä. Ehdotettua kohdentumisperusteista irtisanomisoikeutta on kuitenkin arvioitava myös perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja siitä johdetun sopimussuhteiden pysyvyyden suojan kannalta, mikä on tunnistettu myös esitysluonnoksessa.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan omaisuudensuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 102/2022 vp, kohta 10, PeVL 22/2021 vp, kohta 4, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä perusteltujen odotusten suojaan on tulkittu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 22/2021 vp, kohta 4, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Silloinkin, kun valiokunta on pitänyt mahdollisena takautuvaa puuttumista sopimukseen, valiokunta on arvioinut esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2, PeVL 2/2014 vp, s. 2/II, PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu, kun kysymyksessä on asumisoikeuden kaltainen, lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 5/2021 vp, kohta 2 ja 11, PeVL 45/2002 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunta antoi asumista koskevan sopimussuhteen pysyvyyteen puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuusarvioinnissa erityistä painoa sille, että asumisturvan pysyvyys oli ollut sopimussuhteen osapuolen kannalta keskeinen peruste sopimukseen sitoutumiselle. Valiokunta piti merkityksellisenä myös sitä, että sääntelyn taustalla olevaa ongelmaa ei ollut selvitysten perusteella osoitettu riittävän konkreettiseksi ja painavaksi suhteessa ehdotettuun omaisuudensuojan rajoitukseen. Ennakoivan varautumisen ei kyseisessä sääntelykontekstissa katsottu täyttävän oikeasuhtaisuuden vaatimusta. (PeVL 5/2021 vp, kohta 11–13).

Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että ehdotettua irtisanomisperustetta sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin toistaiseksi voimassa oleviin vuokrasopimuksiin. Sääntely ei siten koskisi vain tulevia vuokrasuhteita, vaan loisi takautuvasti uuden irtisanomisperusteen myös voimassa oleviin vuokrasopimuksiin. Vuokralaiset eivät ole vuokrasopimusta tehdessään voineet varautua siihen, että vuokrasuhde voitaisiin myöhemmin päättää sillä perusteella, ettei ruokakunta enää täytä valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalintaperusteita. Asukasvalintaperusteet kuten tulo- ja varallisuusrajat saattavat myös muuttua vuokrasuhteen kuluessa, mikä osaltaan entisestään heikentäisi ennakoitavuutta vuokralaisen näkökulmasta. Tämä korostaa tarvetta arvioida sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta voimassa oleviin sopimussuhteisiin kohdistuvana puuttumisena.

Esitysluonnoksessa on esitetty tietoja siitä, että valtion tukeman asuntokannan kohdentumiseen liittyy tosiasiallisia haasteita. Luonnoksen mukaan (s. 68) valtion tukemien vuokra-asuntojen saatavuus heikkenee, ja samaan aikaan edullisten, erityisesti pienten ja esteettömien vuokra-asuntojen kysyntä kasvaa. Lisäksi esitysluonnoksessa viitataan muun muassa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuvien asuntokuntien tuloasemaa koskeviin selvityksiin, enimmäistulorajat ylittävien asuntokuntien määrään sekä kohtuuhintaisten, erityisesti pienten ja esteettömien vuokra-asuntojen kysyntään (s. 7 ja 12–13). Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, ettei tieto enimmäistulorajat ylittävien nykyisten vuokralaisten määrästä vielä sellaisenaan osoita ehdotetun irtisanomisperusteen välttämättömyyttä. Ehdotetun sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta olennaisempaa on se, missä määrin tällaisten asuntojen vapautuminen tosiasiallisesti parantaisi asukasvalintaperusteet täyttävien ja asuntoa enemmän tarvitsevien hakijoiden asunnonsaantia. Jatkovalmistelussa olisi tämän vuoksi tarpeen arvioida nykyistä konkreettisemmin esimerkiksi sitä, kuinka paljon asukasvalintaperusteet täyttäviä hakijoita jää ilman soveltuvaa asuntoa tai joutuu odottamaan sellaista pitkään, minkä tyyppiin asuntoihin kysyntä kohdistuu, ja vastaavatko ne asunnot, joita ehdotetun irtisanomisperusteen nojalla voisi vapautua, tosiasiallisesti tähän kysyntään.

Esitysluonnoksen perusteluista (s. 71) käy ilmi, että asukasvalintaperusteisiin liittyvä irtisanominen on nykyisin vakiintuneesti perustunut vuokrasopimukseen otettuun ehtoon. Kyse ei siis ole siitä, että asukasvalintaperusteisiin liittyvä irtisanominen olisi nykytilassa kokonaan mahdotonta, vaan siitä, että irtisanomisperuste ulotettaisiin lakisääteisesti myös sellaisiin vuokrasopimuksiin, joissa tällaisesta ehdosta ei ole sovittu. Esitysluonnoksessa todetaan, että koska vuokrasopimukset ovat voimassa toistaiseksi, olemassa olevan asuntokannan kohdentamista voidaan tehostaa vain sopimuksia irtisanomalla. Oikeusministeriö katsoo kuitenkin, että tästä ei vielä sellaisenaan seuraa, että lakisääteinen irtisanomisperuste olisi välttämätön ja oikeasuhtainen. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida tarkemmin, miksi tavoitetta ei voida riittävästi saavuttaa sopimusperusteisella irtisanomisehdolla tai rajaamalla sääntelyä lain voimaantulon jälkeen tehtäviin vuokrasopimuksiin.

Ehdotetun irtisanomisperusteen soveltamiskynnystä olisi muutoinkin syytä täsmentää. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 52) on avattu asunnon soveltumisen arviointia muun muassa asunnon koon, sijainnin, vuokran ja muiden ominaisuuksien sekä hakijoiden tarpeiden näkökulmasta. Perusteluissa olisi kuitenkin tarpeen täsmentää nykyistä konkreettisemmin, millaista tosiasiallista tarvetta kyseisen kaltaisista asunnoista edellytetään, jotta vuokrasopimuksen irtisanomista voidaan pitää sääntelyn tavoitteen kannalta välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Irtisanomisen edellytykseksi ei välttämättä voida asettaa sitä, että asunnolle olisi jo irtisanomishetkellä yksilöity asuntoa vailla oleva, kriteerit täyttävä hakija, koska vuokranantajan irtisanomisaika on vähintään kolme kuukautta. Sääntelyn hyväksyttävän

tavoitteen kannalta olisi kuitenkin perusteltua edellyttää, että kyseisen kaltaisista asunnoista on asukasvalintaperusteet täyttävien hakijoiden keskuudessa todellinen puute. Muussa tapauksessa irtisanominen ei käytännössä edistäisi valtion tukeman asuntokannan kohdentumista asuntoa eniten tarvitseville hakijoille.

Esityksen jatkovalmistelussa olisi lisäksi syytä arvioida tarvetta huomioida vuokralaisen yksilölliset olosuhteet irtisanomisesta koskevassa harkinnassa. Pitkän korkotukilain 11 c §:ssä ja aravarajoituslain 4 c §:ssä säädetään mahdollisuudesta poiketa asukasvalintaperusteista muun muassa terveydellisistä tai sosiaalisista syistä taikka vuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi. Ehdotetuissa irtisanomisesta koskevissa säännöksissä irtisanomisperuste näyttäisi kuitenkin vuokralaisen osalta kytkeytyvän ainoastaan asukasvalintaperusteiden täyttymiseen, joista säädetään pitkän korkotukilain 11 b §:ssä ja aravarajoituslain 4 b §:ssä. Esitysluonnoksen perusteella ei ole selvää, olisiko asukasvalinnan yhteydessä sovellettavia poikkeamisperusteita tarkoitus ottaa huomioon irtisanomisperustetta arvioitaessa. Jos tarkoituksena on, ettei näillä poikkeamisperusteilla ole merkitystä irtisanomisperusteen soveltamisessa, tämä on tarpeen huomioida perusteluissa arvioitaessa sääntelyn oikeasuhtaisuutta. Samalla olisi täsmennettävä, millä tavoin terveydelliset, sosiaaliset tai muut vuokralaisen yksilöllisiin olosuhteisiin liittyvät seikat tulee ottaa huomioon vuokrasopimuksen irtisanomisesta koskevassa harkinnassa. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida myös mahdollisuutta rajata irtisanomisperustetta suppeammin esimerkiksi tilanteisiin, joissa asukasvalintaperusteiden täyttymättä jääminen perustuu olennaiseen ja pysyväksi arvioitavaan tulotai varallisuusrajojen ylitykseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1.10.2026 voimaan tulevan asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain muutoksen (531/2026) myötä vuokranantajan irtisanomisaika lyhenee tilanteissa, joissa vuokrasuhde on kestänyt vähintään vuoden. Jatkovalmistelussa on syytä huomioida, miten tämä muutos yhdessä esitysluonnoksessa ehdotetun uuden irtisanomisperusteen kanssa vaikuttaa vuokralaisen asemaan ja asumisturvaan.

Henkilötietojen suoja

Esityksen useisiin asuntohakemusta, vuokraoikeuden siirtoa ja asukasrakenteen seurantaan koskeviin säännöshedotuksiin sisältyy säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 72) mukaan henkilötietojen suojan kannalta merkityksellistä sääntelyä. Lisäksi pitkän korkotukilain 33 §:ssä, aravarajoituslain 23 §:ssä ja vuokralojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetun lain (lyhyt korkotukilaki) 24 a §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeuksista. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ja säännöskohtaisissa perusteluissa on sinänsä asianmukaisesti tunnistettu ehdotetun sääntelyn koskevan henkilötietojen käsittelyä ja perusteluissa on myös tuotu esiin käsittelyn oikeusperustan olevan yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdat.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 72) on yleisesti kuvailtu tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohtaan sisältyvää sääntelyliikkumavaraa. Esityksestä ei selvästi ilmene, että siinä hyödynnettäisiin tätä liikkumavaraa ja miten liikkumavaran käyttö täyttää tietosuojasetuksen mainitun säännöksen edellytykset tälle. Esityksen perusteluissa tulisi säännöskohtaisesti kuvata, miltä osin ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse tietosuojasetukseen sisältyvän kansallisen liikkumavaran käytöstä (ks. esim. PeVL 25/2005 vp). Liikkumavaran käytön osalta tulee myös perustella, miten ehdotettu henkilötietojen suoja koskeva sääntely täyttää tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellytykset yleisen edun mukaisesta tavoitteesta ja sääntelyn välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Lisäksi esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi kuvata perustuslakivaliokunnan henkilötietojen suojaa koskevaa lausuntokäytäntöä ja arvioida esityksen suhdetta tähän.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan valtion tukea ei voitaisi myöntää EU:n SGEI-sääntelyn mukaisesti, ellei kysymys olisi sosiaaliperusteisesta asumisesta, jota tarjotaan muita heikommassa asemassa oleville kotitalouksille ja yhteiskuntaryhmille. Tukijärjestelmän olemassaolo edellyttää siten henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä. Lisäksi todetaan, että asian luonteen vuoksi on tarpeellista mahdollistaa myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettujen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen eli perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittely.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esityksen perustelujen valossa jää epäselväksi, miltä osin sääntelyssä mahdollistettaisiin erityisten henkilötietoryhmien ja/tai valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä ja mitkä näihin ryhmiin kuuluvat henkilötiedot tarkalleen ottaen tulisivat kysymykseen. Oikeusministeriö huomauttaa myös, että erityiset henkilötietoryhmät ja valtiosääntöisesti arkaluonteiset henkilötiedot eivät ole yhdenmukaiset henkilötietojoukot, vaan valtiosääntöisesti arkaluonteisilla henkilötiedoilla tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot. Mikäli sääntelyllä on tarkoitus mahdollistaa sellaisten valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittely, jotka eivät kuitenkaan ole tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä (esim. tilitiedot ja sosiaalihuollon asiakastiedot), tulisi nämä tiedot yksilöidä selkeästi esityksessä. Mikäli kyse on puolestaan erityisistä henkilötietoryhmistä, on sääntelyn selkeyden vuoksi hyvä käyttää tietosuoja-asetuksen mukaisia käsitteitä.

Esityksessä tulee tehdä selkoa tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavaran käytöstä myös siltä osin kuin esityksellä on tarkoitus mahdollistaa erityisten henkilötietoryhmien käsittely. Erityisten henkilötietoryhmien käsittelylle tulee olla yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukainen oikeusperusta. Perusteluissa tulee tuoda esiin, minkä 9 artiklan 2 kohdan alakohtaan käsittely perustuisi. Valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen osalta perustuslakivaliokunta on korostanut sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä sekä käsittelyn rajaamista vain välttämättömään.

Tietosuoja-asetuksen 9 artikla edellyttää myös jäsenvaltioiden säätävän asianmukaisista suojoimista silloin, kun on tarkoitus poiketa 9 artiklan 1 kohdan erityisten henkilötietoryhmien käsittelykiellosta. Esityksen perusteella jää jokseenkin epäselväksi, miten sääntelyllä täytettäisiin suojoimivaatimukset. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 73) sinänsä kyllä todetaan, että tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaan käsiteltäessä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia erityisiä henkilötietoja rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on toteutettava asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Lisäksi perusteluissa kuvataan tiedonhallintalain velvoitteita sekä tiettyjä muita suojoimienpiteitä. Perusteluja tulisi kuitenkin täydentää arviolla suojoimivaatimusten täyttämisestä ja riittäväydestä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan kannalta.

Tiedonsaantioikeudet

Oikeusministeriö toistaa aiemmassa 12.4.2024 päivätyssä lausunnossaan toteaman näkemyksen siitä, että esityksen pitkän korkotukilain 33 §:n 3 momentin, aravarajoituslain 23 §:n 3 momentin ja lyhyen korkotukilain 24 a §:n 4 momentissa Valtiokonttorille ja Valtion tukeman asuntorakentamisen keskukselle (Varke) ehdotettavat tiedonsaantioikeudet ovat varsin laajat,

sillä tietoja olisi mahdollista saada kaikilta viranomaisilta. Vastaavat tiedonsaantioikeudet ovat tosin jo voimassa olevaa sääntelyä ja esityksessä näiden säännösten paikkaa laeissa siirrettäisiin. Nyt kyseisiä tiedonsaantioikeuksia samalla jossain määrin rajattaisiin poistamalla tietojensaantimahdollisuus muilta julkista tehtävää hoitavilta kuin viranomaisilta.

Oikeusministeriö tuo esiin, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/1). Aiemmin valiokunta on pitänyt ongelmallisen laajana myös sääntelyä, jolla tiedonsaantioikeus on välttämättömyyskriteeristä huolimatta ulottunut lähtökohtaisesti kaikkiin viranomaisiin ja muihin julkisoi-keudellisiin yhteisöihin (PeVL 96/2022 vp, kohta 16). Jatkovalmistelussa voi siten olla aiheellista vielä arvioida kyseisten tiedonsaantioikeuksien laajuutta ja täsmentämismahdollisuuksia suhteessa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitysluonnoksessa arvioidaan valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalintaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Oikeusministeriö pitää tätä lähtökoh-
taa perusteltuna. Perustuslakivaliokunta on asumisoikeusasuntoja koskevassa lausun-
tokäytännössään katsonut, että valtion tukemien asumisoikeusasuntojen asukasvalinta on pe-
rustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, mutta kyse ei ole merkittävästä julki-
sen vallan käytöstä (PeVL 5/2021 vp, kohdat 18–20). Vastaavan arvion on katsottu (HE
248/2022 vp, s. 40) soveltuvan myös valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalintaan,
jossa on kyse julkisen tuen kohdentumista ja käyttörajoitusten toteutumista palvelevasta,
laissa säännellystä tehtävästä. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on
vakiintuneesti katsottu, että valtion tuella rahoitettujen asuntojen tarjoamista yleisölle, asukas-
valintaa ja vuokranmääritystä tulisi pitää julkisena hallintotehtävänä (18.11.2014 dnro
4002/2/13, 3.12.2015 dnro 4373/2015, 29.4.2016 dnro 1930/2/13).

Oikeusministeriö pitää perustuslain 124 §:n kannalta perusteltuna, että esitysluonnoksessa
ehdotetaan säädettäväksi nykyistä täsmällisemmin siitä, kuka asukasvalintatehtävää hoitaa.
Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin syytä kiinnittää tästä näkökulmasta huomiota myös niihin
uusiin asukasvalintaperusteisiin kytkeytyviin tehtäviin, joita ehdotettu sääntely merkitsisi vuok-
ranantajalle. Esitysluonnoksen mukaan vuokranantajan olisi arvioitava vuokraoikeuden siirtoa
koskevan hakemuksen yhteydessä asukasvalintaperusteiden täyttymistä sekä seurattava
vuokrattuina olevien asuntojen tarvetta ja soveltumista asuntoon oikeutetuille hakijoille. Seu-
rantaan liittyisi vuokralaisen velvollisuus antaa tietoja ruokakunnan tuloista ja varallisuudesta,
ja seurantatietojen perusteella vuokranantaja voisi tietyin edellytyksin käyttää ehdotettua uutta
irtisanomisoikeutta. Näissä tilanteissa kyse ei ole vain uuden asukkaan valinnasta, vaan la-
kisääteisiin asukasvalintaperusteisiin ja valtion tukeman asuntokannan kohdentamiseen liitty-
vien edellytysten arvioinnista vuokrasuhteen aikana. Sääntely kytkeytyy siten aiempaa vä-
littömämmin vuokralaisen asumisen jatkuvuuteen.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle
tulee olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuus-
vaatimus on perustuslakivaliokunnan käytännössä oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä
tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi eh-
dotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 44/2016 vp, s. 5). Arvioinnissa on
otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 48/2010 vp, s. 4). Oikeusmi-
nisteriö katsoo, että säätämisperusteluita olisi syytä täydentää niiden uusien

tilanteiden osalta, joissa vuokranantaja soveltaa asukasvalintaperusteita vuokralaisen ruokakun-
taan vuokrasuhteen ollessa voimassa. Perusteluissa olisi tarpeen arvioida, miten perusoi-
keuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset turvataan näissä tilanteissa.

Samallaon tarpeen varmistaa, että rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvas-
tuuta koskevat säännökset kattavat selvästi myös nämä tilanteet.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa mahdollistetaan ulko-
puolisen asiantuntijan käyttäminen tarkastuksissa. Myös tällaista sääntelyä on arvioitava pe-
rustuslain 124 §:n kannalta siltä osin kuin ulkopuoliselle asiantuntijalle annetaan tarkastuksen
suorittamiseen tai siihen osallistumiseen liittyviä julkisia hallintotehtäviä. Arvioinnissa on mer-
kitystä erityisesti sillä, onko ulkopuolisen asiantuntijan tehtävä luonteeltaan viranomaista
avustava vai voiko asiantuntija itsenäisesti suorittaa tarkastuksia. Ulkopuolisen asiantuntijan
käyttämiseen tarkastuksissa palataan tarkemmin tarkastuksia koskevassa osuudessa jäl-
jempänä.

Valvonta ja valvontatapapäätös

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että asukasvalinnan valvontaa koskevaa sääntelyä täs-
mennettäisiin ja että valvontatapapäätöksen tekemisestä säädettäisiin lain tasolla (pitkän kor-
kotukilain 11 d §:n 3 mom., aravarajoituslain 4 d §:n 3 mom. ja lyhyen korkotukilain 24 §:n 5
mom.). Ehdotettu sääntely lisäisi valvonnan ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä nykytilaan ver-
rattuna. Asukasvalinnan valvonnan aineellinen kohde määräytyy laissa säädettyjen asukasva-
linnan tavoitteiden, asukasvalintaperusteiden ja asukasvalintaperusteista poikkeamista koske-
vien säännösten perusteella.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotusten mukaan valvonnan to-
teuttamistavat määriteltäisiin valvontatapapäätöksellä. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin
antaa tarkempia säännöksiä asukkaiden valinnassa ja asukasvalinnan valvonnassa noudatet-
tavista menettelytavoista sekä valvontatapapäätöksen sisällöstä. Asetusluonnoksen perus-
teella valvontatapapäätöksessä määriteltäisiin muun muassa kunnalle tai hyvinvointialueelle
toimitettavat asukasvalintaa koskevat tiedot, niiden toimitustapa ja -aika sekä valvonnassa
havaittuihin virheisiin ja laiminlyönnteihin puuttumisen tavat.

Asetuksella ja valvontatapapäätöksellä voidaan täsmentää vain laissa säädetyn valvonta-
tehtävän käytännön toteuttamiseen liittyviä menettelyllisiä ja teknisluonteisia seikkoja. Perus-
tuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti edellyttänyt, että perustuslain 80
§:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja
että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen
(ks. esim. PeVL 36/2018 vp, PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6). Oikeusministeriö
katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä arvioida, sisältääkö laki riittävät perussäännökset
niistä seikoista, joista asetuksella ja valvontatapapäätöksellä olisi tarkoitus antaa tarkempaa
sääntelyä tai joita valvontatapapäätöksessä olisi tarkoitus määritellä, kuten siitä, miten valvon-
nassa havaittuihin virheisiin ja laiminlyönnteihin puututaan. Tältä osin tulee varmistaa, että
laissa säädetään riittävän täsmällisesti valvontatehtävän sisällöstä, valvontaa varten tarpeelli-
sista tiedoista, tiedonsaantioikeuksien rajoista sekä niistä oikeusvaikutuksista tai seuraamuk-
sista, joita valvonnassa havaittuihin puutteisiin voi liittyä.

Tarkastusoikeus ja ulkopuolinen asiantuntija

Esitysluonnoksessa ehdotetaan päivitettäväksi myös korkotuki- ja aravarajoituslakien noudattamisen valvontaan liittyviä tarkastussäännöksiä. Lakiehdotusten mukaan lakien noudattamista valvovilla viranomaisilla olisi oikeus tehdä valvontaan liittyviä tarkastuksia. Lisäksi Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus tai Valtiokonttori voisi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuolisen asiantuntijan suorittamaan tarkastuksia, ja ulkopuolinen asiantuntija voisi viranomaisen pyynnöstä avustaa tarkastuksessa.

Valvontatehtäviin liittyvien tarkastusoikeuksien sääntelyn ajantasaistaminen ja yhtenäistäminen lain tasolla on lähtökohtaisesti perusteltua. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitysluonnoksen perusteluissa tarkastusoikeuksien nykytila ja ehdotettujen muutosten suhde siihen jäävät osin epäselviksi. Nykytilaa koskevassa jaksossa (s. 29) todetaan, ettei valvontaa koskevissa säännöksissä ole säädetty valvovan viranomaisen oikeudesta suorittaa valvontaan liittyviä tarkastuksia. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 56) puolestaan todetaan, ettei ehdotetulla lisäyksellä muutettaisi viranomaisten tarkastustoimivaltaa eikä tarkastuksissa käytettyjä toimintatapoja tai niihin liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Perusteluita on syytä täsmentää jatkovalmistelussa tältä osin. Perusteluista tulee käydä selvästi ilmi, miltä osin tarkastusoikeudesta säädetään jo voimassa olevassa lainsäädännössä ja onko ehdotuksessa tarkoitus säätää uudesta tarkastustoimivallasta vai ainoastaan selkeyttää, ajantasaistaa ja yhtenäistää nykyisen tarkastusoikeuden sääntelyä ja pykälärakennetta. Tällä on merkitystä myös arvioitaessa tarkastusoikeutta koskevan sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksen perusteluissa kuvataan laajasti valvonnassa tarvittavia tietoja ja asiakirjoja, mutta tarkastusoikeuden sisältö toimivaltuutena jää josain määrin avoimeksi. Perusteluissa olisi syytä täsmentää, mitä tarkastusoikeudella käytännössä tarkoitetaan ja mihin tarkastukset voivat kohdistua. Perusteluista ja tarvittaessa pykälätekstistä tulisi käydä selvästi ilmi, koskeeko tarkastusoikeus esimerkiksi asiakirjoja, tietojärjestelmiä, valvottavan toimitiloja tai muita tiloja sekä millaisia toimivaltuuksia tarkastuksen suorittamiseen liittyy. Tarkastusoikeuksia koskevassa sääntelyssä on lisäksi otettava huomioon perustuslain 10 §:ssä turvattu kotirauhan suoja. Jos ehdotettuja tarkastuksia ei ole tarkoitus ulottaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, tämä rajaus olisi syytä vähintään kuvata perusteluissa yksiselitteisesti. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ulottuvan tarkastuksen olisi täytettävä perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetty erityiset rajoitusedellytykset.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota ulkopuolisen asiantuntijan käyttämistä koskevaan sääntelyyn. Ehdotettu sääntely vastaisi pitkän ja lyhyen korkotukilain osalta tältä osin pitkälti voimassa olevaa sääntelyä. Koska esitysluonnoksessa ehdotetaan kuitenkin tarkastusoikeutta koskevien säännösten päivittämistä ja vastaavan sääntelyn ulottamista myös aravarajoituslakiin, oikeusministeriö pitää perusteltuna, että ulkopuolisen asiantuntijan tehtäviä koskevat perustuslain 124 §:n kannalta merkitykselliset sekä sääntelyn selkeyteen liittyvät kysymykset arvioidaan tässä yhteydessä. Perustuslain 124 §:n sisältöä ja siihen liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä on käsitelty tarkemmin lausunnon osassa, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

Voimassa olevan pitkän korkotukilain 34 §:n taustalla olevassa hallituksen esityksessä ulkopuolisen asiantuntijan käyttämistä on käsitelty perustuslain 124 §:n näkökulmasta melko suppeasti (HE 248/2022 vp, s. 44). Esityksessä todettiin, että perustuslain 124 §:n edellytysten on täytyttävä myös niissä tapauksissa, joissa ARA tai Valtiokonttori valtuuttaa asiantuntijan tai

tilintarkastajan valvonta- tai tarkastustehtävään. Samassa yhteydessä todettiin, että tarkastuksen kohteiden oikeusaseman ja tarkastustoimintaa koskevan luottamuksen kannalta on tärkeää, että myös ulkopuolisiin tarkastajiin ja tarkastuksessa avustaviin henkilöihin sovelletaan hallinnon yleislakeja ja virkavastuusäännöksiä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tarkastusoikeutta koskevat pykälät ovat osittain säädösteknisesti ja kielellisesti epäselviä. Tähän olisi syytä kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota. Esimerkiksi aravarajoituslain ehdotetun 23 a §:n 2 momentin mukaan Varke tai Valtiokonttori voisi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuolisen asiantuntijan suorittamaan tarkastuksia. Samassa momentissa todettaisiin lisäksi, että ulkopuolinen asiantuntija voisi Varkeen tai Valtiokonttorin pyynnöstä avustaa tarkastuksessa. Muotoilun perusteella jää epäselväksi, onko ulkopuoliselle asiantuntijalle tarkoitus säätää kaksi erillistä roolia: yhtäältä päätökseen perustuva oikeus suorittaa tarkastuksia ja toisaalta pyyntöön perustuva tarkastuksessa avustaminen. Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää, mikä merkitys päätökseen perustuvan valtuuttamisen ja pyyntöön perustuvan avustamisen välisellä erottelulla on ja miten nämä roolit eroavat toisistaan asiantuntijan toimivaltuuksien, vastuun sekä viranomaisen ohjaus- ja valvontavastuun kannalta. Erottelulla on merkitystä myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Ulkopuolisen asiantuntijan avustava rooli eroaa valtiosääntöisesti tilanteesta, jossa hänelle annetaan itsenäinen tarkastustehtävä. Arvioon vaikuttaa myös se, että ehdotetun tarkastusoikeuden sisältö jää osin avoimeksi. Jos asiantuntija voisi suorittaa tarkastuksia itsenäisesti, säätämisympäristöperusteissa tulisi arvioida tehtävän luonne ja toimivallan sisältö sekä käsitellä tehtävän tarpeellisuus, viranomaisen ohjaus ja valvonta sekä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaaminen. Lisäksi on varmistettava, ettei asiantuntijalle anneta merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Tarkastusoikeutta koskevien ehdotusten mukaan Varke tai Valtiokonttori voisi päätöksellään valtuuttaa myös toisen viranomaisen suorittamaan tarkastuksia. Perusteluissa olisi syytä täsmentää, mitä toisen viranomaisen valtuuttamisella tarkoitetaan ja mitä tai minkä tyyppisiä viranomaisia säännöksessä tarkoitetaan. Lisäksi perusteluissa olisi hyvä selvittää valtuuttavan ja valtuutetun viranomaisen välistä toimivallan ja vastuun jakautumista tarkastuksesta ja valvonnasta.

Oikeusministeriö pitää tarpeellisena arvioida jatkovalmistelussa myös tarkastusta koskevien ehdotettujen pykälien 2 momenttiin sisältyvää viittausta valtioneuvoston asetuksen 16 §:ään, joka koskee valtioneuvoston viranomaisen tarkastusoikeutta valtioneuvoston maksamisessa ja käytön valvonnassa. Valtioneuvoston asetuksen sääntely poikkeaa esitysluonnoksessa ehdotetusta esimerkiksi siten, että valtioneuvoston asetuksen 16 §:ssä erotetaan toisistaan tarkastuksen suorittaminen ja tarkastuksessa avustaminen: toinen viranomaisen tai ulkopuolinen tilintarkastaja voidaan valtuuttaa suorittamaan tarkastuksia, kun taas ulkopuolinen asiantuntija voi valtioneuvoston viranomaisen pyynnöstä avustaa tarkastuksessa. Esitysluonnoksen säännösten suhde tähän sääntelymalliin jää epäselväksi. Jos viittauksen tarkoituksena on ennen kaikkea varmistaa hallinnon yleislakien, salassapitoa ja esteellisyyttä koskevien säännösten, rikosoikeudellisen virkavastuun sekä vahingonkorvausvastuun soveltuminen ulkopuoliseen asiantuntijaan tai tilintarkastajaan, sääntely olisi selkeämpää toteuttaa säätämällä näistä seikoista tarvittavilta osin suoraan nyt muutettavissa laeissa. Tämä olisi omiaan selkeyttämään ulkopuolisen asiantuntijan asemaa, toimivaltuuksia ja vastuuta sekä edistämään perustuslain 124 §:stä johtuvien vaatimusten toteutumista. Vaihtoehtoisesti viittausta valtioneuvoston lakia tulisi täsmentää niin, että se kohdistuisi ainoastaan 16 §:n 4 ja 5 momenttiin.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että ehdotetun 2 momentin viimeisessä virkkeessä mainitaan ulkopuolinen tilintarkastaja, vaikka momentin toimivaltasäännöksessä viitataan vain ulkopuoliseen asiantuntijaan. Jatkovalmistelussa olisi syytä valita johdonmukainen käsitteistö ja selventää, mainitaanko ulkopuolinen tilintarkastaja säännöksessä erikseen vai sisältykö hän ulkopuolisen asiantuntijan käsitteeseen.

Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslaki edellyttää, että itse valtuutussäännös sekä valtuuden kattamat asiat on määriteltävä täsmällisesti laissa (ks. esim. PeVL 34/2000 vp).

Oikeusministeriö pitää perustuslain 80 §:n kannalta myönteisenä, että esitysluonnoksessa ehdotetaan täsmennettäväksi lain tasolla sääntelyä, joka on nykyisin ollut osin melko yleisluonteisten tai epämääräisten asetuksenantovaltuuksien ja niiden nojalla annetun asetustason sääntelyn varassa. Samalla ehdotuksessa täsmennettäisiin useita asetuksenantovaltuuksia ja sijoitettaisiin niitä liitännäisten perussäännösten yhteyteen.

Oikeusministeriö on edellä esittänyt huomioita valvontatapapäätökseen liittyvästä asetuksenantovaltuudesta. Tämän lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota asukasvalintaperusteista poikkeamista koskeviin säännöksiin sisältyvien asetuksenantovaltuuksien ja asetusluonnosten suhteeseen. Pitkän korkotukilain ehdotetun 11 c §:n mukaan asukasvalintaperusteista voitaisiin poiketa terveydellisistä tai sosiaalisista syistä taikka korkotukivuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi. Poikkeamisen olisi oltava asukasvalinnan tavoitteet huomioon ottaen yhteiskunnalliselta, asunnon hakijoiden aseman tai talon ylläpidon kannalta perusteltua. Lisäksi pykälässä säädettäisiin kunnan ja hyvinvointialueen toimivallasta antaa lupa käyttää vähäistä määrää asuntoja tilapäisesti muiden kuin asukasvalintaperusteiden mukaan valittujen henkilöiden asuntona sekä siitä, ettei poikkeaminen saa olennaisesti haitata etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia. Pykälään sisältyisi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä asukasvalintaperusteista poikkeamisesta ja tilapäisen poikkeusluvan myöntämisestä. Vastaavaa sääntelyä ehdotetaan aravarajoituslakiin.

Oikeusministeriö ei pidä asukasvalintaperusteista poikkeamista koskevaa asetuksenantovaltuutta sinänsä ongelmallisena, kun otetaan huomioon, että poikkeamisen keskeisistä perusteista, viranomaisen toimivallasta ja poikkeamisen rajoituksista säädettäisiin lain tasolla. Asukasvalinta-asetuksen 8 §:ään ja lyhyen korkotukiasetuksen 8 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan silloin, kun asukasvalintaperusteiden mukaiset edellytykset täyttäviä hakijoita ei ole, poikkeusperusteella valitun asukkaan vuokrasopimus olisi lähtökohtaisesti tehtävä määräaikaisena. Vuokrasopimus voitaisiin kuitenkin tehdä toistaiseksi, jos se olisi perusteltua vuokra-asunnon tarkoituksenmukaisen käytön kannalta tai jos asunto olisi tarkoitettu erityistä tukea asumisessaan tarvitsevalle asukasryhmälle. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että jatkovalmistelussa arvioidaan vielä tämän sääntelyratkaisun suhdetta perustuslain 80 §:ään. Määräaikaisen vuokrasopimuksen pääsääntö vaikuttaa vuokrasuhteen oikeudelliseen muotoon ja vuokralaisen asumisen pysyvyyteen. Tämän vuoksi

perusteluissa olisi syytä arvioida, onko kyse sellaisesta poikkeusperusteella tehtävien asukasva-lintojen sääntelyn täsmäntämisestä, joka voidaan antaa asetuksella lain perussääntösten nojalla, vai tulisiko määräaikaisuuden pääsääntö perusteista säätää lain tasolla.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi säädösteknisenä havaintona huomiota siihen, että esitysluonnoksessa useiden rinnakkaisten muutosten sääntökohtaiset perustelut on laadittu siten, että ensimmäisen lakiehdotuksen perusteluissa käsitellään ehdotusta tarkemmin ja muiden lakiehdotusten perusteluissa viitataan näihin perusteluihin. Tällainen viittaustekniikka voi olla rinnakkaisten ja samansisältöisten muutosten yhteydessä sinänsä perusteltu. Jos ehdotettavaan sääntöön sisältyy asetuksenantovaltuus, olisi kuitenkin selkeyden vuoksi perusteltua mainita valtuus nimenomaisesti myös kunkin vastaavan pykälän sääntökohtaisissa perusteluissa.

Määräyksenantovaltuudet

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota Varkelle ja Valtiokonttorille ehdotettuihin määräyksenantovaltuuksiin. Määräyksenantovaltuus sisältyy jo voimassa olevan pitkän korkotukilain 33 §:n 2 momenttiin ja lyhyen korkotukilain 24 a §:n 2 momenttiin. Esitysluonnoksessa valtuutta ehdotetaan tältä osin täsmennettäväksi lisäämällä sääntöksiin vaatimus siitä, että määräykset voisivat kohdistua valvontaa varten *välttämättömiin* tietoihin. Perustelujen mukaan täsmennys liittyy siihen, ettei viranomaisen määräyksillä voida laajentaa laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta. Aravarajoituslaissa vastaavaa määräyksenantovaltuutta ei nykyisin ole, ja esitysluonnoksessa se ehdotetaan lisättäväksi 23 §:n 2 momenttiin. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että valvontaa koskevia määräyksenantovaltuuksia yhdenmukaistetaan eri tukijärjestelmiä koskevissa laeissa ja että valtuuksia samalla rajataan koskemaan valvontaa varten välttämättömiä tietoja.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVL 36/2021 vp, kappale 15). Perustuslakiuudistuksen esitöissä tällaisesta norminantovallasta mainittiin esimerkkinä tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II). Perustuslakivaliokunta on pitänyt alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijaviranomaiselle annettavaa norminantovaltaa sinänsä soveliaana silloin, kun sääntelyyn liittyy runsaasti ammatillisia erityispiirteitä ja määräykset koskevat luonteeltaan melko teknisiä asioita (PeVL 61/2002 vp, s. 8; PeVL 52/2001 vp, s. 4). Tällaisissakin tilanteissa valtuussääntösten tulee olla täsmällisiä ja niiden soveltamisalan tarkasti rajattu. Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettujen valtuussääntösten tulkintaa rajoittaa jo suoraan perustuslain 80 §:n 2 momentti ja että määräyksenantovaltuuksia on tämän vuoksi tulkittava supistavasti (PeVL 52/2001 vp, s. 4; PeVL 26/2001 vp, s. 6/I). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 80 §:n 2 momentti merkitsee valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevää vaatimusta määrittellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa ja että viranomaiselle annettavan määräyksenantovaltuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (PeVL 42/2018 vp, s. 4 ja siinä mainitut lausunnot).

Lakiehdotusten mukaan Varke ja Valtiokonttori voisivat antaa määräyksiä valvottavan taloudellista asemaa koskevista, valvontaa varten välttämättömistä tiedoista ja tietojen toimittamisesta. Ehdotettu määräyksenantovaltuus on muotoiltu Varkelle ja Valtiokonttorille yhteisesti.

Perustuslain 80 §:n 2 momentissa edellytetyn tavanomaista suuremman täsmällisyyden vuoksi perusteluissa olisi syytä täsmentää, onko kyse kummankin viranomaisen omiin valvontatehtäviin rajautuvasta rinnakkaisesta määräyksenantovallasta vai onko toimivaltaa joiltakin osin tarkoitus käyttää yhdessä tai esimerkiksi koskien samoja tietosisältöjä.

Säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan (s. 75) määräystenantovaltuus on tarpeellinen valvottavien ja tietojen suuren määrän, valvonnan tehokkuuden ja tasapuolisuuden sekä tietosuojan kannalta. Nykytilan kuvauksen mukaan (s. 28) tietoja toimittavat useat lainansaajat ja lainanmyöntäjät suuria määriä ja keskenään erilaisista tietojärjestelmistä, minkä vuoksi määräyksillä voidaan antaa tarkempia ohjeita esimerkiksi tietojen toimittamistavasta ja -muodosta, kuten tietuekuvauksesta. Oikeusministeriö pitää näitä perusteluja ymmärrettävinä erityisesti siltä osin kuin määräyksenantovaltuus koskee tietojen toimittamistapaa. Tietojen toimittamisen tapaa, muotoa ja teknistä tietorakennetta koskevat seikat ovat luonteeltaan selkeästi teknisiä ja liittyvät valvonnan käytännön toteuttamiseen.

Ehdotettu rajaus valvontaa varten välttämättömiin tietoihin on perustuslain 80 § 2 momentin kannalta merkityksellinen ja rajaa määräyksenantovaltuuden soveltamisalaa. Rajaus myös kytkee määräyksenantovaltuuden laissa säädettyihin valvontatehtäviin ja tiedonsaantioikeuksiin. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että perusteluissa on tältä osin nimenomaisesti todettu, ettei viranomaisen määräyksillä voida laajentaa laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta. Tästä huolimatta valvottavan taloudellista asemaa koskeviin tietoihin liittyvä osa määräyksenantovaltuudesta jää melko avoimeksi, eikä perusteluistakaan käy ilmi, missä määrin valtuuden on tarkoitus kattaa myös toimitettavien tietosisältöjen aineellinen määrittely.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu, että viranomaisen määräyksenantovaltuuden tulee koskea määrättyjä asioita, olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu ja perustua sääntelyn kohteeseen liittyvään erityiseen syyhyn (PeVL 34/2000 vp, PeVL 42/2018 vp, s. 4 ja PeVL 36/2021 vp). Jatkovalmistelussa olisi tämän vuoksi syytä täsmentää, onko valtuudella tarkoitus antaa vain tietojen toimittamistapaa, -muotoa ja teknistä tietorakennetta koskevia määräyksiä vai myös määrittää, mitä valvottavan taloudellista asemaa koskevia tietoja valvottavan on toimitettava. Jos tarkoituksena on viimeksi mainittu, valtuutta tulisi arvioida tarkemmin perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Tällöin perusteluissa pitäisi yksilöidä, mitä tietoryhmiä tarkoitetaan, miksi määräyksenantovaltuus on tarpeen, ja miksi asia ei edellytä lain tai asetuksen tasoista sääntelyä. Lisäksi olisi varmistettava, ettei määräyksenantovaltuutta voida tulkita siten, että sen nojalla voitaisiin määrittää uusia vuokralaisia tai asunnonhakkijoita koskevia henkilötietojen luovuttamis- tai tiedonantovelvollisuuksia, joiden perusteista tulee säätää laissa.

osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö

Niklas Wilhelmsson

neuvotteleva virkamies

Anna Saarela

VN/5542/2026-OM-32

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: