

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

-

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Mietinnössä esitetty soveltamisalan laajentaminen vaikuttaisi yleishyödyllisiin vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisöihin. Korkotukilaissa (604/2001), lyhyessä korkotukilaissa (574/2016), aravarajoituslaissa (1190/1993) ja asumisoikeuslaissa (393/2021) on syyskuussa 2023 tullut voimaan säännös, jonka mukaan korkotukivuokra-asuntoon ja asumisoikeusasuntoon asukasvalintaa suoritettavaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta. Asukasvalinta valtion tukemiin vuokra- ja asumisoikeusasuntoihin on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa uuden asumisoikeuslain käsittelyn yhteydessä (PeVL 5/2021 vp). Julkisuuslakia sovelletaan siten voimassa olevan lain mukaan asukasvalintaan vain siltä osin kuin siinä käytetään julkista valtaa.

Asukasvalinta valtion tukemiin ARA-asuntoihin

Valtion tukemia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja omistavat ARA-yhteisöt ovat yleishyödyllisiä toimijoita. Niiden toimintaa säätelevät muun muassa edellä mainitut korkotukilaki ja asumisoikeuslaki, jotka määrittävät vuokran- ja vastikkeenmäärityksestä. ARA-yhteisöissä noudatetaan omakustannusperiaatetta, mikä tarkoittaa, että asukkailta saa periä asuinhuoneistosta vuokraa tai vastiketta enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen lisäksi kattamaan asuntojen ja niihin liittyvien asumista palvelevien tilojen rahoitusmenot ja hyvän kiinteistönpidon mukaiset

hoitomenot. Tämä tarkoittaa, että asukkaat maksavat myös kaikki hallinnolliset kustannukset osana vuokria tai vastikkeita.

Asukasvalintaperusteista säädetään laissa ja asetuksissa, ja lisäksi noudatetaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) ohjeita. ARA antaa ohjausta asukasvalinnoista, ja kunnat valvovat asukasvalintoja. Lisäksi ARA-asukkailla on omat yhteishallintolaissa määritellyt tiedonsaantioikeutensa ARA-yhteisön asioissa. Asukasvalinnassa tulee ottaa huomioon asunnon tarve ja sen kiireellisyys sekä hakijan tulot ja varallisuus. Myös talojen monipuolinen asukasrakenne huomioidaan segregaaation ehkäisemiseksi. Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat - KOVA ry huomauttaa, että asukasvalinnassa hakijoita pyydetään toimittamaan erilaisia tietoja asunnontarpeesta, taloudellisesta tilanteesta, varallisuudesta sekä mahdollisesta erityisryhmään kuulumisesta. Tämä tarkoittaa, että asukasvalinnassa käsitellään salassa pidettäviä henkilötietoja.

Asukasvalintaprosessissa käytetään tarjousmenettelyä. Kun hakijalle voidaan tarjota hakemuksessa annettujen tietojen perusteella sopivaa asuntoa, tehdään hakijalle asuntotarjous. Jos hakija hyväksyy tarjouksen ja toimittaa tarvittavat liitteet, hakemus raukeaa ja asukkaalle tehdään vuokrasopimus. Varsinaisia asukasvalintapäätöksiä ei siis tehdä, vaan asukasvalinta tapahtuu sähköisessä järjestelmässä. Hakijoille ei tehdä myöskään erillisiä kielteisiä päätöksiä sellaisista asuntohakemuksen kriteereitä vastaavista asunnoista, joita hakijalle ei tarjota.

Asuntohakemus on voimassa määräajan ja raukeaa sen jälkeen, ellei hakija uudista sitä. Hakija voi joko hyväksyä tai hylätä saamansa asuntotarjouksen. Käytännössä suurimpaan osaan asuntotarjouksista ei kuitenkaan saada ensimmäisellä kerralla vastausta, ei edes pääkaupunkiseudun tapaisilla alueilla, joissa kysyntä kohtuuhintaisille ARA-asunnoille ylittää tarjonnan. Samaa asuntoa tarjotaan siis yleensä useamman kerran ennen sen vuokraamista.

Julkisuuslaki asukasvalinnassa

KOVA katsoo, että asukasvalintaprosessista ja siinä lain mukaan kerättävistä hakijoiden tiedoista johtuen on epäselvää, mitä tietoja asukasvalinnasta voitaisiin tosiasiallisesti antaa julkisuuslain nojalla.

KOVA korostaa, että asukasvalinnassa on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa on vaikea tunnistaa julkisen vallan käyttöä. Korkotukilain esitöissä (HE 248/2022) on todettu, että julkisen vallan käyttöä asukasvalinnassa voisi olla esimerkiksi asukasvalinnan soveltamisohjeet. KOVA huomauttaa, että mietinnössä esitetty julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkiseen hallintotehtävään kokonaisuudessaan tarkoittaisi, että asukasvalintaan kohdistuvat tietopyynnöt ulottuisivat huomattavasti suurempaan määrään asukasvalinnan tietoja kuin tällä hetkellä. Tämä taas todennäköisesti tarkoittaisi myös tietopyyntöjen määrän huomattavaa kasvua.

Julkisuuslain soveltaminen asukasvalintaan tarkoittaa, että yhteisöjen on vastattava tietopyyntöihin ja koottava asukasvalinnasta pyydettyjä tietoja, samalla huomioiden, että asukasvalinta sisältää arkaluonteisia, suojattavia henkilötietoja. KOVA arvioi, että mahdolliset tietopyynnot kohdistuisivat tietoihin, joita jouduttaisiin keräämään erilaisista asianhallintajärjestelmistä, joita yhteisöissä käytetään. Tietopyyntöihin vastaaminen aiheuttaa siis vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisöissä huomattavaa lisätyötä.

Asukasvalinta on vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisöiden ydintoimintaa, ja sen on tapahduttava nopeasti, jotta asukkaat saavat kodin nopeasti ja asuntojen käyttöaste pysyy korkeana. KOVA katsoo, että tietopyyntöihin vastaaminen, mikä voi olla huomattavan työlästä, heikentää yhteisöjen kykyä huolehtia ydintoiminnastaan. Yhteisöjen tehtävä on tarjota kohtuuhintaista asumista. Julkisuuslain soveltaminen aiheuttaa yhteisöjen perustoimintaan liittyvää hallinnollista taakkaa, mikä aiheuttaa kustannuksia ja nostaa vuokria ja käyttövastikkeita. KOVA muistuttaa, että vuokrataloyhteisöissä asunnot kohdennetaan asukasvalintaperusteiden mukaisesti asuntoa eniten tarvitseville, pienituloisille ja vähävaraisille.

Vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisöt eivät ole viranomaisia, joten julkisuuslain soveltaminen on niille vierasta. KOVA korostaa, että tietopyyntöjen käsittely ja salassapitosäynnösten tulkinta voi olla erittäin haastavaa yhteisöissä, joilla ei välttämättä ole käytettävissä oikeudellista osaamista tietopyyntöihin vastaamiseen. Kuten edellä on selostettu, asukasvalintaan liittyy paljon hakijoiden tuloihin ja varallisuuteen liittyviä tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä. Yhteisöiltä vaadittaisiin siis kykyä tehdä oikeita ratkaisuja salassapitosäynnösten soveltamisesta. KOVA huomauttaa, että ARA-yhteisöt ovat hyvin erikokoisia, ja niillä on käytössään vaihteleva määrä resursseja. Pienimmissä yhteisöissä voi olla töissä vain toimitusjohtaja. Yhteisöt tekevät kuitenkin pääasiassa asukasvalinnat itse.

Valtion tukeman asuntotuotannon tavoite on tarjota kohtuuhintaista asumista erityisesti pienituloisille. KOVA katsoo, että tämän tehtävän toteuttaminen vaarantuu, jos ARA-asuntoja omistavien yhteisöjen hallinnollisia velvollisuuksia lisätään tavalla, joka lisää kustannuksia ja nostaa siten asumisen hintaa, sekä hidastaa asukasvalintaprosessia.

KOVA vastustaa mietinnössä esitettyä julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän osalta. KOVA huomauttaa, että julkinen hallintotehtävä saattaa määrittyä julkiseksi hallintotehtäväksi vasta ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä tai esimerkiksi perustuslakivaliokunnan myöhemmässä tarkastelussa, eikä tehtävää perustettaessa ole välttämättä todettu sen olevan julkinen hallintotehtävä. Näin ollen harkinta siitä, voidaanko julkinen hallintotehtävä ylipäätään antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi, tehdään vasta myöhemmin. Julkista hallintotehtävää on siis voitu tosiasiallisesti jo hoitaa tarkoituksenmukaisella tavalla ja menestyksekkäästi muussa kuin viranomaisessa. KOVA muistuttaa, että esimerkiksi asukasvalinta on aina ollut lailla säädeltyä ja valvottua toimintaa. KOVA katsoo, että asukasvalinta on ollut tarkoituksenmukaista hoitaa ARA-asuntoja omistavissa yhteisöissä, jotta asukasvalintaprosessi on

mahdollisimman sujuva ja hakijoille voidaan tarjota asuntoa nopeasti. Osa tästä sujuvuudesta ja tehokkuudesta voidaan menettää, jos ARA-yhteisöjen ydintoimintaan liittyvää hallinnollista taakkaa lisätään nykyisestä. Nykyisen hallitusohjelman myötä ARA-yhteisöjen toimintaan on jo muutenkin tulossa lisää hallinnollista taakkaa. KOVA katsoo, että mietintö on vastoin pääministeri Petteri Orpon hallituksen tavoitteita sääntelyn keventämisestä ja byrokratian vähentämisestä.

KOVA katsoo, että julkisuuslain soveltaminen muissa kuin viranomaisissa on haastava tehtävä, ja mitä laajemmalle soveltamisala ulottuu, sitä suurempi on riski, että yksityisten oikeudet niin yksityiselämää koskevien tietojen suojaan kuin toisaalta julkisuuslain mukaiseen tiedonsaantiin vaarantuvat. KOVA kannattaa hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, mutta katsoo, että muistiossa esitetty soveltamisalan laajentaminen ei välttämättä johda tavoiteltuun tai edes tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Työryhmän mietinnössäkkin todetulla tavalla julkiselle hallintotehtävälle ei ole olemassa yksiselitteistä vakiintunutta määritelmää. KOVA huomauttaa, että julkisten hallintotehtävien joukko on laaja ja sisältää hyvin erilaisia tehtäviä, joissa julkisen vallan käytön määrä vaihtelee. Lisäksi toiminta voi olla muulla tavoin säädeltyä ja valvottua. Tästä syystä KOVA pitää perusteltuna voimassa olevan lain linjausta, jossa julkisuuslain soveltamisala julkisessa hallintotehtävässä on rajattu julkisen vallan käyttöön.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Mietinnössä ehdotetaan julkisuuslakia sovellettavaksi julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. KOVA katsoo, että ehdotettu sääntely jättäisi osittain epäselväksi lain soveltamisalan ja siten vaikeuttaisi sääntelyn piiriin tulevien mahdollisuuksia noudattaa julkisuuslakia.

KOVA huomauttaa, että edellä lausunnossa selostetulla tavalla ARA-yhteisöjen toiminta on säänneltyä. Lailla säädetään valtion tukemien vuokra- ja asumisoikeusasuntojen vuokran- ja vastikkeenmäärityksestä, asukasvalinnasta, kohteiden käyttö- ja luovutusrajoituksista sekä asukkaiden osallistumisoikeuksista ja tiedonsaannista. Tästä huolimatta asunnonhakijoiden näkökulmasta ARA-toimijat vertautuvat vapaarahoitteisia asuntoja tarjoaviin toimijoihin. ARA-yhteisöt siis toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla, vaikka kilpailua on lainsäädännöllä rajoitettu.

Mietinnön perusteella KOVA katsoo, että julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin ARA-yhteisöihin ei sovellettaisi julkisuuslakia tällä perusteella. KOVA vaatii, että jatkovalmistelussa tulee selkeästi linjata, ettei julkisuuslakia tule laajentaa ARA-yhtiöihin kilpailuneutraliteetin säilyttämiseksi ja että ARA-yhtiöt toimivat kilpailuilla markkinoilla, vaikka kilpailua on lainsäädännöllä rajoitettu.

Kuten edellä on lausunnossa todettu julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän osalta, KOVA katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen ARA-yhteisöissä tarkoittaisi niille hallinnollisen taakan lisääntymistä. Yhteisöjen tehtävä on tarjota

kohtuuhintaista asumista, ja hallinnollisten tehtävien lisääminen on ristiriidassa yhteisöjen ydintehtävän hoitamisen kanssa. KOVA korostaa, että julkisuuslain soveltaminen ARA-yhteisön toimintaan kokonaisuudessaan vaatisi merkittäviä muutoksia yhteisön toiminnan organisoinnissa, esimerkiksi käytettävien tietojärjestelmien osalta, ja lisää henkilöstöresursseja. Tällaiset lisäresurssit tarkoittaisivat ARA-yhteisöissä kustannusten nousua, mikä omakustannusperiaatteen mukaisesti nostaisi myös asukkaiden asumiskustannuksia. KOVA ei pidä tarkoituksenmukaisena vaikuttaa lainsäädännöllä niin, että asumiskustannuksia valtion tukemissa kohtuuhintaisissa asunnoissa joudutaan nostamaan.

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

-

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

6 § Viranomaisen asiakirja

Mietinnön mukaan viranomaisen asiakirjan käsitettä ehdotetaan selkeytettävän voimassa olevan lain tulkinnanvaraisuuden vuoksi sekä ajantasaistettavan vastaamaan nykyaikaista tietojenkäsittelyä. KOVA katsoo, että muistiossa esitetty asiakirjan määritelmä on monimutkainen ja sen soveltaminen vaikeaa. Muistion mukaan esimerkiksi eri alustoilla tai tietovarannoissa olevat merkit voisivat muodostaa asiakirjan, jos ne käyttötarkoituksensa perusteella kuuluvat yhteen. KOVA katsoo, että esimerkiksi ARA-vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisöissä tämän soveltaminen voi olla vaikeaa. KOVA viittaa edellä lausunnossa todettuun haasteeseen julkisuuslain soveltamisen osaamisessa ja siihen käytettävissä olevissa resursseissa.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

30 § Salassapidon toteuttaminen

Mietinnössä ehdotetaan uutta pykälää salassapidon toteuttamisesta. Säännöksellä voitaisiin turvata henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla. KOVA pitää erittäin tärkeänä tietosuojan huomioimista julkisuuslain säännöksissä.

Voimassa olevan lain mukaan se, että asiaan liittyy salassa pidettäviä asiakirjoja, ei ole välttämättä merkinnyt asiarekisterin tunnistetietojen, eli asianosaisen yksilöimiseksi tarpeellisten tietojen salassapitoa. Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi salassapidon toteuttamisesta silloin, kun viranomaisen asiakirja sisältää sekä salassa pidettäviä että julkisia tietoja. Asiakirjan osittainen julkisuus voitaisiin toteuttaa poistamalla tai peittämällä annettavasta asiakirjasta salassa pidettävien tietojen sijaan muita tietoja, kuten luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön yksilöimiseksi tarpeelliset tunnistetiedot. KOVA pitää tämän tapaista sääntelyä tarpeellisena julkisuuslain käytännön soveltamisen kannalta.

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

KOVA kiinnittää huomiota siihen, että oikeusministeriö ei ole pyytänyt asiasta lausuntoa kohtuuhintaisilta asuntotoimijoilta, vaikka lakiesityksellä olisi toteutuessaan vaikutuksia myös niiden toimintaan. Tästä syystä olisimme toivoneet, että oikeusministeriö olisi pyytänyt lakiesityksestä automaattisesti lausunnon Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat – KOVA ry:ltä.

