OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Mira Turpeinen

Lausunto

17.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki asumisoikeusasunnoista, jolla kumotaan nykyinen samanniminen laki. Kyseessä on varsin kattava asumisoikeusasuntoja koskevan lain kokonaisuudistus, joka on ollut lausuttavana oikeusministeriössä kahdesti. Oikeusministeriö on vuonna 2017 lausunut (OM 32/43/2017) nyt käsillä olevaa esitysluonnosta edeltäneestä luonnoksesta sekä kesällä 2020 uudelleen lausuntokierroksella olleesta esitysluonnoksesta. Tässä lausunnossa viitataan osin myös oikeusministeriön aikaisempaan lausuntoon siltä osin, kun siinä esitetyt huomiot ovat relevantteja myös nyt lausuttavana olevan esityksen osalta.

Lausuntokierroksella oikeusministeriö antoi asumisoikeuslainsäädännön uudistamisesta varsin laajan lausunnon, ja oikeusministeriön huomiot on monelta osin otettu asianmukaisesti huomioon. Tässä lausunnossa oikeusministeriö keskittyy ensinnäkin tarkastelemaan erityisesti asukasvalinnan siirtämistä asumisoikeusyhteisöille ja siihen liittyvää kysymystä asukasvalinnan tehtävien luonteesta. Tätä arvioidaan erityisesti perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Toiseksi oikeusministeriö lausuu asumisoikeustalon vapautta-

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

mista rajoituksista vajaakäyttötilanteissa, mikä käytännössä tarkoittaa puuttumista tietyin edellytyksin pysyvään asumisoikeuteen. Tätä sääntelyä arvioidaan puolestaan perustuslain 15 §:n ja 19 §:n 4 momentin nojalla. Lopuksi oikeusministeriö esittää muutamia yksittäisiä huomioita järjestysnumeroa, seuraamusmaksua ja tietojen luovutusta koskevasta sääntelystä.

ASUKASVALINTATEHTÄVIEN SIIRTÄMINEN ASUMISOIKEUSYHTEISÖILLE

Yhtenä keskeisenä muutoksena esityksessä ehdotetaan asukasvalinnan siirtämistä kunnilta asumisoikeusyhteisöille eli yksityisille toimijoille. Esityksen 17 §:n 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. Säännökset jättävät jonkin verran harkintavaltaa yksityisille toimijoille heidän arvioidessaan hakijoiden asumisen tarvetta. Yhtenä merkittävänä muutoksena asukasvalinnan tehtävien siirtämisessä olisi se, että asumisoikeusyhteisöjen päätöksiin, toisin kuin kunnan aikaisempiin kielteisiin päätöksiin, ei voisi hakea muutosta valittamalla vaan esityksen mukaan hakijoiden oikeusturvasta huolehdittaisiin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen valvonnalla ja ohjauksella sekä mahdollisuudella kannella esityksen 112 §:n mukaisesti.

Lausunnossaan oikeusministeriö katsoi, että sääntelyä tulisi arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. Lisäksi oikeusministeriö pyysi valmistelevaa ministeriötä selventämään jatkovalmistelussa, miltä osin se katsoi, että asukasvalintaan liittyviä tehtäviä asumisoikeuslaissa ei olisi pidettävä julkisina hallintotehtävinä. Lausuntokierroksella arvioitavana oleva esitysluonnos näytti jättävän tämän kysymyksen osin avoimeksi. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen säätämisjärjestysperustelut sisältävät, jopa usean sivun verran, yksityiskohtaista pohdintaa siitä, että onko asukasvalintaa pidettävä julkisena hallintotehtävänä, jonka siirtäminen yksityisille eli asumisoikeusyhteisöille edellyttää PL 124 §:ssä olevien kriteerien huomioimista sääntelyssä. Vaikka esityksessä näytetään päätyvän tulkintaan, että asukasvalintaa ei tulisi pitää julkisena hallintotehtävänä, niin osin tämä kysymys jää vieläkin avoimeksi, kun säätämisjärjestysperusteluissa muun muassa todetaan, että ”Asukasvalinnan siirtoa kunnilta asumisoikeusyhteisölle voidaan arvioida perustuslain 124 §:ssä asetettujen, julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaille koskevien vaatimusten kautta (s. 70)”.

Asukasvalinnan tehtävien luonne

Esityksessä katsotaan, että asukasvalintaa ei tulisi pitää julkisena hallintotehtävänä, koska tavallisessa laissa tätä asuntotuotantoa tai siihen liittyviä tehtäviä ei pidetty perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä, eikä tähän löydy selkeitä vastauksia myös perustuslaista tai sen esitöistä. Lisäksi todetaan, että perustuslain 19 §:n 4

momentti ei anna subjektiivista oikeutta tiettyyn asuntoon, eikä sosiaalisten ja kohtuuhintaisten asuntojen tuotantoa tai tarjoamista ole pidettävä lakisääteisenä tehtävänä. Mikäli kyseessä olisi julkinen hallintotehtävä, niin esityksessä sen katsotaan olevan luonteeltaan lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa tai operatiivista ja teknisluonteista toimintaa, joka voisi enintään kuulua julkisten hallintotehtävien reuna-alueelle. Useassa kohdin sääntelyä verrataan valtion tukemiin vuokra-asuntoihin, vaikka osin epäselväksi jää, miltä osin tämä sääntely eroaa tai vastaa nyt ehdotettua sääntelyä.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179). Perustuslain esitöissä viitataan verrattain laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon. Vaikka julkisen hallintotehtävän käsitettä ei ole tyhjentävästi määritelty perustuslaissa, sen sisältö on osin täsmentynyt muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp (s. 48) on tehty selkoa tehtävistä, joita valiokunta on pitänyt julkisena hallintotehtävänä. Tältä osin oikeusministeriö huomauttaa, että merkitystä ei ole sillä, onko valtion tuella rahoitettuja asuntoja koskevassa lainsäädännössä tai sen esitöissä tehty selkoa tehtävien luonteesta julkisina hallintotehtävinä, koska julkisen hallintotehtävän käsite määrittyy perustuslain 124 §:n käsitteistön ja tulkinnan kautta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asumisoikeusasunnot hallintamuotona on lailla erikseen luotu järjestelmä ja asumisoikeustalojen rakentamista ja perusparantamista tuetaan julkisin varoin. Siihen liittyviä tehtäviä, kuten asukasvalintaa, ovat aikaisemmin hoitaneet kunnat eli julkiset toimijat. Perustuslakivaliokunta on asumisoikeuslakia koskevassa käytännössään vahvasti kiinnittänyt sääntelyn perustuslain 19 §:n 4 momentissa säänneltyyn julkisen vallan asunnon edistämisvelvollisuuteen. Oikeuskanslerinvirasto katsoi lausuntokierroksella, että asumisoikeusasuntoja koskevalla sääntelyllä on tarkoitus ohjata asuntoja niiden tarpeessa oleville ihmisille kohtuulliseen hintaan ja siten ehdotuksella asukasvalinnan toteuttamisen suhteen on liityntä myös perustuslain 19 §:n 4 momenttiin. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan myös Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuun dnro 1930/2/13, joka päätyi vuokrataloyhteisöjen osalta siihen, että edellä mainitut yhtiöt ja yhteisöt hoitavat perustuslain 124 §:ssä ja kielilain 25 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää tarjotessaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yleisesti haettaviksi ja tehdessään niihin asukasvalintoja (s. 13).

Oikeusministeriö katsoo, että edellä mainittuja seikkoja voidaan pitää vahvoina perusteina sille, miksi asukasvalintaa olisi pidettävä julkisena hallintotehtävänä, minkä johdosta asukasvalintaa tulisi tarkastella perustuslain 124 §:n mukaisesti. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan myös yleisesti valtion tukeman vuokraus- ja asumisoikeustoiminnan luonnetta julkisena hallintotehtävänä, mukaan lukien valtion tuella rahoitettujen asuntojen tuotanto ja ylläpitäminen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tässä arvioinnin kohteena on nimenomaan asukasvalinta, johon kuuluu päätösten tekeminen hakijoiden asunnon tarpeesta, johon sisältyy jonkin verran harkintavaltaa. Toisin kuin esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, kyse ei ole niinkään

enemmän tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, vaan asumisoikeusyhteisöt tekisivät jatkossa itsenäiset päätökset, joiden kautta asumisoikeuden haltijat valitaan. Esityksessäkin todetaan, että ehdotuksessa asumisoikeustalojen omistajille siirretään merkittävää toimivaltaa asukasvalinnassa (s. 61). Vaikka asukasvalinnassa ei olisi kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei ylipäätään voida siirtää yksityisille, niin tätä tehtävän siirtoa tulee oikeusministeriön käsityksen mukaan arvioida perustuslain 124 §:n asettamien edellytysten valossa. Tämän osalta tulee kiinnittää huomiota ensinnäkin tarkoituksenmukaisuusedellytysten täyttymiseen sekä oikeuksien vaarantamiskieltoon.

Perustuslain 124 §:n edellyttämä tarkoituksenmukaisuus ja oikeuksien vaarantamiskielto

Perustuslain 124 §:n mukaan tehtävien siirto tulee olla ensinnäkin tarkoituksenmukaista tehtävien hoitamisen kannalta. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 44/2016 vp, s. 5). Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 48/2010 vp, s. 4).

Esityksessä asumisoikeusasuntojen asukasvalintaan ja hakujärjestelmään ehdotetaan muutoksia, jotta asukasvalinta olisi nopeampaa ja asukaslähtöisempää. Kunnan suorittama hyväksyntä on esityksen mukaan ollut asukasvalintaa viivästyttävä ylimääräinen vaihe asukasvalinnassa, minkä vuoksi on perusteltua, että myös asumisoikeusasuntojen osalta siirrytään yksinkertaisempaan menettelyyn, joka on jo käytössä valtion tukemissa vuokra-asunnoissa (s. 71). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että palvelutarpeen ja joustavuuden lisääminen voitiin katsoa olevan tarkoituksenmukaista tehtävien hoitamisen kannalta siten, että yksityiselle palveluntarjoajan tuottajalle siirrettiin tehtäviä passien toimittamisen osalta (PeVL 6/2013 vp, s. 2). Asukasvalinnan menettelyn joustavuuden lisäämisestä huolimatta tulee huolehtia myös hakijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta sekä oikeusturvasta. Vaikka perustuslain 19 §:n 4 momentti säännös ei sisällä subjektiivista oikeutta tiettyyn asuntoon, kyseinen kohta sisältää julkisen vallan velvollisuuden edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumisoikeusasuntoja koskevan sääntelyn yhteydessä sen on katsottu tarkoittavan kohtuuhintaisen asunnon turvaamista niiden tarpeessa oleville ihmisille, joten sääntelyn taustalla on painava suojan tarve, vaikka se ei tarkoittaisikaan subjektiivista oikeutta tiettyyn asuntoon.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa yhdenvertainen kohtelu mainitaan lyhyesti. Lisäksi asukasvalintaan liittyviä asetuksenantovaltuuksia perustellaan osin tarpeella turvata yhdenmukainen menettely asukasvalinnoissa. Samalla kuitenkin todetaan, että ”säätämistarpeita saattaa nousta, koska asumisoikeuden haltijoiden valinta siirretään viranomaiselta yksityisille toimijoille (s. 41)”. Oikeusministeriö toistaa aikaisemman huomionsa siitä, että perusteluista tulisi myös ilmetä, miten asukasvalinnan siirtäminen asumisoikeusyhteisöille koetaan viranomaislähtöistä organisointia tarkoituksenmukaisemmaksi keinoksi hoitaa tehtäviä ei vain joutuisasti mutta myös yhdenmukaisesti.

Edellä mainitun tarkoituksenmukaisuusedellytyksen lisäksi oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, 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 pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4).

Esityksestä ei lyhyttä mainintaa lukuun ottamatta ilmene, kuinka asumisoikeusyhteisöjen koulutuksesta ja osaamisesta huolehditaan siirrettävien tehtävien osalta. Myös asumisoikeushakijoiden oikeusturva herättää vieläkin jonkin verran kysymyksiä. Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen suorittama ohjaus ja valvonta sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle tehtävä kantelu ovat riittäviä viranomaiskeinoja varmistamaan asunnon hakijoiden oikeusturva ja asukasvalinnan yhdenmukaisuus ottaen huomioon, että jo tehtyihin asukasvalintaratkaisuihin ei voida takautuvasti puuttua, vaikka ratkaisuista olisi säädetty valitusmahdollisuus.

Oikeusministeriö katsoo ensinnäkin, että jos Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen suorittama ohjaus ja valvonta olisivat keskeisiä keinoja varmistamaan asunnon hakijoiden oikeusturva, niin tämän tulisi ilmetä sääntelystä. Esityksessä ei kuitenkaan ole säännöksiä muun muassa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen etukäteen suorittamasta ohjauksesta, eikä esityksen valvontaa koskevassa 105 §:ssä erikseen mainita asukasvalintaa valvonnan kohteena.

Esitys myös sisältää käytännössä valituskiellon asukasvalintaa koskevista päätöksistä. Tämä merkitsee muutosta aikaisempaa oikeustilaan, jossa nykyisen asumisoikeuslain 54 §:n 2 momentin mukaan kunnan päätöstä on voinut valittaa, jos valittajan hakemus on hylätty sen vuoksi, ettei hän täytä asumisoikeuden saajalle tai luovutuksensaajalle asetettuja edellytyksiä tai että virheellinen menettely on vaikuttanut valittajan vahingoksi. Esityksessä on sinänsä esitetty perusteluja, miksi muutoksenhaku ei ole tarkoituksenmukaisin keino asukasvalintaa koskevien päätösten osalta. Kuitenkin asiassa tulee kiinnittää huomiota hakijoiden oikeussuojan riittävään toteutumiseen heitä koskevien päätösten osalta, joissa päätetään heidän tarpeesta kohtuuhintaisiin asuntoihin. Mikäli mahdollinen valituskielto sisällytetään sääntelyyn, asianosaisen oikeusturvan kannalta korostuu vaatimus siitä, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen suorittamasta ohjauksesta ja valvonnasta säädetään täsmällisesti, jotta hakijoiden yhdenvertainen kohtelu asukasvalinnassa voidaan taata. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asiassa tulisi kuitenkin arvioida, että onko esimerkiksi vahingonkorvauksen hakeminen siviilioikeudellisessa prosessissa riittävä keino hakijoiden oikeusturvan toteutumiseen, jos asukasvalintaa tämän lausunnon mukaisesti pidetään julkisena hallintotehtävänä.

Lopuksi oikeusministeriö toteaa, 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). Virkavastuun pitämistä liian jäykkänä ja kohtuuttomana tai hallinnon yleislakien soveltamatta jättämistä niiden mahdollisten kustannusten vuoksi ei ole pidettävä hyväksyttävänä syynä poiketa hyvän hallinnon takeista ja virkavastuusta, mikäli asukasvalintaan liittyviä tehtäviä tullaan tarkastelemaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina tehtävinä.

RAJOITUKSISTA VAPAUTTAMINEN VAJAAKÄYTTÖTILANTEISSA

Oikeusministeriö on aikaisemmissa lausunnoissaan korostanut varauksellista suhtautumista asumisoikeuteen perustuvan järjestelmän heikkenemiselle, etenkin kun asumisoikeussopimusten pysyvyys verrattuna vuokrasopimussuhteisiin voidaan katsoa olevan hyvin merkittävä tekijä asumisoikeussopimuksen tekemistä harkitsevan kannalta. Ehdotettua 89 §:n mukaista sääntelyä tulee arvioida erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja 19 §:n 4 momentissa säädetyn julkisen vallan tehtävän kanssa.

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

Esityksen 89 §:ssä ehdotetaan asumisoikeustalon vapauttamista rajoituksista vajaakäyttötilanteissa, mikä käytännössä merkitsee puuttumista asumisoikeusjärjestelmän perusperiaatteeseen, pysyvään asumisturvaan. Edellä mainitun perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella oikeusministeriö on pitänyt lähtökohtana sitä, että asumisoikeussopimusten irtisanomismenettelyyn ryhtyminen voisi tulla kyseeseen vain viimesijaisena keinona ja että irtisanominen olisi mahdollista vain tarkoin rajatuissa poikkeustapauksissa, kun lainoituskohteen pitkään jatkunut taloudellinen kannattomuus uhkaisi vaarantaa asumisoikeuden haltijoiden asemaa, kuten heidän yhtiöön maksamia asumisoikeusmaksuja.

Nyt käsiteltävässä esityksessä pykälän kriteerejä on edelleen tiukennettu ja perusteluja sääntelyn viimesijaisuudesta on tarkennettu oikeusministeriön esittämien huomioiden perusteella. Esityksen 89 §:n 1 momentin mukaan asumisoikeustalo voidaan vapauttaa

tämän lain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista, jos talon huoneistoille ei ole kysyntää asumisoikeusasuntoina ja tästä syystä talossa on jäljellä asumisoikeuden haltijoita kolmasosassa tai alle kolmasosassa talon huoneistoista. Aikaisemmin asumisoikeustalo voitiin vapauttaa, jos asumisoikeuden haltijoita on jäljellä alle puolessa huoneistoissa. Lisäksi edellytetään, että pykälän 1 momentin 1-6 kohtaa täyttyvät. Myös näitä kriteereitä ja niiden perusteluja on jonkin verran täsmennetty. Säätämisjärjestysperusteluissa lisäksi painotetaan, että heikennystä kompensoitaisiin muun muassa asukkaiden lunastusoikeudella sekä etusijalla asukasvalinnassa ja että rajoituksista vapauttamista koskeva päätös perustuisi viranomaisen harkintaan. Päätös olisi myös valituskelpoinen.

Oikeusministeriö pitää merkityksellisenä, että säätämisjärjestysperusteluissa ja säännöskohtaisissa perusteluissa nyt kiinnitetään painokkaammin huomiota sääntelyn viimesijaisuuteen ja nimenomaan asumisoikeuden haltijoiden asemaan. Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että ehdotettavan sääntelyn ”taustalla on asumisoikeusyhteisöjen säilyttäminen taloudellisesti elinkykyisinä, jolloin ne pystyvät tarjoamaan kohtuuhintaista asumista ja turvaamaan jäljelle jäävien asukkaiden asumisoikeudet. Asumisoikeusmaksun lunastuksen saamatta jääminen voisi yksittäistapauksessa johtaa yksityisen henkilön varallisuusaseman kohtuuttomaan heikkenemiseen (s. 69).” Tältä osin voidaan katsoa, että omaisuuden suojaan puuttuvilla säännöksillä pyritään viime kädessä suojaamaan saman oikeuden toteutumista.

On tärkeää, että sääntelystä ja sen perusteluista käy selkeästi ilmi sääntelyyn turvautumisen viimesijaisuus ja että sääntelyllä pyritään nimenomaan turvaamaan myös asumisoikeuden haltijoiden etua. Tämä olisi enemmän linjassa myös perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön kanssa, jossa asumisoikeusmaksujen menettämistä arvioi tiin erityisesti julkisella vallalla olevan asunnon edistämisvelvoitteen sekä perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan kannalta.

JÄRJESTYSNUMERO

Esityksen 15 §:n 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 esityksessä nykyisen hakujärjestelmän haasteilla, koska ikuisten järjestysnumeroiden muodostamien päivittämättömien jonojen katsotaan olevan vaikeasti hallittavia ja hidastavan huomattavasti asuntojen tarjoamisprosessia. Aikaisemmassa vuonna 2017 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 lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa määräaikaa oli pidennetty vuodella, mutta 2 vuoden määräaikaa ei ole vieläkään tarkemmin perusteltu. Pysyvän järjestysnumeron muuttamista määräaikaiseksi kompensoidaan kahden vuoden siirtymäajalla, koska uudet järjestysnumerot tulisivat voimaan muita säännöksiä myöhemmin. Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että kahden vuoden

siirtymäajan kuluessa on mahdollista kohtuudella löytää asunto, joka vastaa hakijan tarpeita (s. 78). Vaikka esityksessä on sinänsä esitetty asianmukaisia perusteluja määräaikaiseen järjestelmään siirtymiselle, niin 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. Oikeusministeriö on pyytänyt perusteluiden täsmentämistä tältä osin.

SEURAAMUSMAKSU

Oikeusministeriön huomiot koskien seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä on pääosin otettu huomioon. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota seuraamusmaksua koskevan 107 §:n 1 momentin 1-5 kohtiin ja pykälän säännöskohtaisiin perusteluihin. Perusteluissa todetaan, että ”Säännöksen sanamuoto ei edellyttäisi tahallisuutta tai tuottamusta, joita voi olla vaikea arvioida ja näyttää toteen, mutta seuraamusmaksua määrättäessä tulisi olla kyse selkeästi menettelystä, jonka lainvastaisuudesta tekijä on tietoinen esimerkiksi viranomaisen antaman oikaisukehotuksen perusteella (s. 61)”. Jos edellytyksenä on, että tekijän tulee olla tietoinen lainvastaisuudesta ja kaikkiin 1 momentissa mainittuihin kohtiin (lukuun ottamatta 5 kohtaa) sisältyy rikkomisen olennaisuuden vaatimus, niin oikeusministeriölle jää epäselväksi, missä määrin seuraamusmaksu ei perustuisi tuottamukseen ja tahallisuuteen. Onko tarkoituksena, että tuottamusta vaaditaan kaikkien muiden paitsi 5 kohdan osalta? Sääntelyä ja perusteluja olisi syytä selkeyttää tämän osalta.

TIETOJEN LUOVUTUS TEKNISEN KÄYTTÖYHTEYDEN AVULLA

Hallituksen esityksen 110 §:n viimeisessä virkkeessä säädettäisiin siitä, että valvontaa varten välttämättömiä tietoja asumisoikeusyhteisöstä ja muista tahoista, joille voidaan määrätä seuraamusmaksu tai uhkasakko, saisi hakea teknisen käyttöyhteyden avulla ilman sen suostumusta, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuudesta on säädetty. Säännöksen suhde julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) säädettyyn jää epäselväksi. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä ja katseluyhteyden avaamisesta viranomaiselle säädetään tiedonhallintalain 22 ja 23 §:ssä. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että säännöksessä säädettäisiin päällekkäistä sääntelyä tiedonhallintalain kanssa, joka osin poikkeaa terminologisesti ja muutoinkin tiedonhallintalaissa säädetystä. Poikkeamista tiedonhallintalaissa säädetystä ei toisaalta ole perusteltu, vaikka lähtökohtana tiedonhallintalakia säädettäessä on ollut, että sen 22-24 §:ien sääntelyllä korvattaisiin teknistä käyttöyhteyttä koskeva sääntely sekä julkisuuslaista että erityislaeista. Epäselväksi jää, mihin perustuu lähtökohtainen oletus siitä, että teknisen käyttöyhteyden avaamiseen tarvittaisiin tässä yhteydessä sen suostumus, jonka etujen suojaamiseksi sa-

lassapitovelvollisuudesta on säädetty. Perustuslakivaliokunta on tiedonhallintalakia säädettäessä painottanut niitä edellytyksiä, jotka tiedonhallintalain 22-24 §:ssä on säädetty tietojen luovutukselle teknisen rajapinnan avulla tai avaamalla katseluyhteys. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tiedonhallintalain 22-24 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaiset rajoitukset tietoaineistojen luovuttamiselle teknisen rajapinnan avulla tai avaamalla katseluyhteys viranomaiselle merkitsevät, ettei ehdotettu sääntely sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä. (PeVL 73/2018 vp). Ehdotetussa sääntelyssä ei aseteta vastaavia perustuslakivaliokunnan painottamia edellytyksiä tietojen luovuttamiselle teknisen käyttöyhteyden avulla, mikäli säännöksellä on tarkoitus poiketa tiedonhallintalain yleissäänntelystä.

HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ

Oikeusministeriö on esittänyt lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen henkilötietojen käsittelyä koskevia huomioita, jotka on otettu pääosin hyvin huomioon esityksessä. Tässä lausunnossa kiinnitetään kuitenkin huomiota kahteen arkaluonteisia henkilötietoja koskevaan näkökohtaan, joilla on merkitystä perustuslain 10 §:n takaaman henkilötietojen suojan kannalta. Hallituksen esityksen perusteluissa on tehty selkoa ehdotetun 15 §:n suhteesta perustuslain 10 §:ään ja EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Esityksen perusteluissa on myös kiinnitetty huomiota perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön (erit. PeVL 14/2018 vp), jonka mukaisesti henkilötietojen suoja tulisi ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla. Esityksessä ehdotetut erityissäännökset henkilötietojen käsittelystä ovat tämän linjauksen mukaisesti rajalliset. Ehdotetussa 15 §:ssä säädettävän järjestysnumerorekisterin osalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, tultaisiinko siihen tallentamaan tai muutoin sen yhteydessä käsittelemään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai muita arkaluonteisia henkilötietoja, ja liittyisikö käsittelyyn erityisiä riskejä tietosuojan ja rekisteröidyn oikeuksien kannalta. Esityksen mukaan arkaluonteisia tietoja käsiteltäisiin. Järjestysnumeron uusimista koskevien hakemusten käsittely merkitsisi terveydellisten tietojen käsittelyä (esimerkiksi henkilön vammaisuutta koskevan tiedon käsittelyä). Lakiehdotuksen 15 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan arkaluonteisia henkilötietoja ei kuitenkaan tallennettaisi rekisteriin. Tästä huolimatta pykälän 3 momentin mukaisesti hakemukseen liittyviä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja saataisiin esityksen mukaan säilyttää enintään kahden vuoden ajan. Esityksen perusteella jää jokseenkin epäselväksi, missä näitä tietoja säilytettäisiin enintään kahden vuoden ajan. Esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi erikseen muiden henkilötietojen säilytysajoista. Sen sijaan ehdotetun 15 §:n 4 momentissa säädettäisiin rekisterin tietosisällöstä muiden kuin arkaluonteisten tietoj en osalta. Tältä osin ehdotettu pykälä näyttäytyy riskiperusteisen arvion näkökulmasta hieman epäjohdonmukaisena.

Erityislainsäädännön tarpeellisuutta ja sen yksityiskohtaisuutta on arvioitava tietosuoja-asetuksenkin 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). Huomioiden, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on syytä arvioida tietosuoja-asetusta edeltäneen sääntelyn yksityiskohtaisuutta koskevan käytännön pohjalta, ja myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön, pykälää olisi syytä täsmentää ainakin siltä osin, mistä erityisestä henkilötietoryhmästä olisi kyse ja millä edellytyksillä tietoja saisi käsitellä. On syytä huomata, että ehdotettu yleisluontoinen erityisiä henkilötietoja koskeva säilytysaika koskisi kaikkia erityisiä henkilötietoryhmiä, ei pelkästään terveystietoja, jotka ilmenevät pykälän perusteluista. Käsittelyn edellytyksenä tulisi vähintään olla tietojen välttämättömyys. Kyseessä olevan erityisen henkilötietoryhmän osalta on sinänsä perusteltua säätää säilytysajasta. Se voi myös osaltaan toimia suojatoimena rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi, edellyttäen, että säilytysaika on oikeasuhteinen suhteessa käsittelyn tarkoitukseen ja tietojen arkaluonteisuuteen.

Sen lisäksi, mitä seuraa perustuslain 10 §:n tulkintakäytännöstä, myös tietosuoja-asetus edellyttää erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn osalta oikeasuhteisuutta. Oikeusministeriö kiinnitti jo lausuntokierroksella huomiota siihen, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelylle on yksilöitävä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukainen käsittelyperuste, mikäli sellaisia tultaisiin käsittelemään. Pykälän perusteluissa on käsittelyn perusteeksi yksilöity tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen rekisterinpitäjän lakisääteinen tehtävä. Sen lisäksi, että henkilötietojen käsittelyllä on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen oikeusperuste, tulisi yksilöidä erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvien henkilötietojen käsittelyn edellytys tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaisena. Esityksen perustelujen valossa näyttäisi siltä, että erityisten henkilötietoryhmien osalta on tarkoitettu 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaa. Ehdotetun 15 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa mainitun tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan osalta on syytä huomata, että se täydentää 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaa. Kyseisen kohdan mukaan artiklan 1 kohdan pääsääntöisestä käsittelykiellosta voidaan poiketa, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tehtävästä, johon henkilötietojen käsittely liittyisi, säädettäisiin laissa ja suojatoimina soveltuisivat tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetyt toimenpiteet. Erityisen henkilötietoryhmän käsittelyn olisi kuitenkin täytettävä myös vaatimus yleistä etua koskevasta syystä, ja säännösten olisi oltava oikeasuhteisia tavoitteeseen nähden.