

Perustuslakivaliokunta

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

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 189/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Anu Karjalainen, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki asumisoikeusasunnoista, jolla kumotaan nykyinen samanniminen laki. Lisäksi ehdotetaan muutoksia vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettuun lakiin.

Lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

Esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan muun muassa perustuslain 15, 19, 80 ja 124 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2021 vp

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Asumisoikeus on luonnolliselle henkilölle asumisoikeusmaksua vastaan luovutettu oikeus hallita asuinhuoneistoa ja mahdollisesti muita tiloja asumisoikeustalossa. Asumisoikeus perustetaan asumisoikeustalon omistajan ja asumisoikeuden saajan välisellä sopimuksella (1. lakiehdotuksen 1 §). Voimassa olevat asumisoikeussopimukset on solmittu kumottavaksi ehdotetun asumisoikeusasunnoista annetun lain perusteella. Sen mukaan asumisoikeussopimukset ovat pysyviä ja asumisoikeus merkitsee pysyvää oikeutta hallita asuinhuoneistoa ja muita tiloja asumisoikeustalossa. Pysyvän asumisoikeuden voidaan katsoa kuuluvan asumisoikeussopimuksen ydinsältöön.

(2) Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 45/2002 vp käsitellyt asumisoikeuden suhdetta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Asumisoikeutta perustettaessa oikeuden saaja maksaa talon omistajalle kertasuorituksena asumisoikeusmaksun. Asumisoikeus voidaan periä, siitä voidaan määrätä testamentilla, ja sen pääoma-arvo voidaan luovuttaa pantiksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan asumisoikeussopimukseen perustuva asumisoikeus on kiistatta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuun omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus (PeVL 45/2002 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan myös siihen, että omaisuuden suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole valiokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida näitä seikkoja sääntelemällä tavallisella lailla kohtuuttomasti heikentää. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu, kun kysymyksessä on asumisoikeuden kaltainen, lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 45/2002 vp, s. 3–4).

(3) Valiokunta on käytännössään arvioinut tällaista omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2).

Jyvityksen muuttaminen

(4) Lakiehdotuksen 35 §:n 2 momentin mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (jäljempänä myös ARA) voi asumisoikeusyhteisön hakemuksesta asettamallaan ehdoilla hyväksyä, että käyttövastikkeen määräytymisperusteita muutetaan voimassa olevissa asumisoikeussopimuksissa, jos käyttövastikkeiden oikeudenmukainen jakautuminen asumiskohteessa taikka kohtuullisen

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2021 vp

ja oikeudenmukaisen käyttövastiketason saavuttaminen kaikissa asumisoikeuskohteen asunnoissa sitä edellyttää.

(5) Tällaista taannehtivaa puuttumista alkuperäisen asumisoikeussopimuksen sisältöön on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojasäännöksestä johdetun perusteltujen odotusten suojan kannalta. Jyvityksen muuttaminen merkitsee joidenkin asumisoikeuden haltijoiden käyttövastikkeen alenemista, joidenkin puolestaan vastikkeen nousua. Jyvityksen muuttamisella käyttövastikkeet voitaisiin saattaa paremmin vastaamaan asunnon nykyistä käyttöarvoa, ja ne jakautuisivat oikeudenmukaisemmin asumisoikeuden haltijoiden kesken. Jyvityksen muuttamisen edellytyksenä on, että käyttövastikkeiden oikeudenmukainen jakautuminen asumiskohteessa tai kohtuullisen ja oikeudenmukaisen käyttövastiketason saavuttaminen kaikissa asumisoikeuskohteen asunnoissa sitä edellyttää.

(6) Mahdollisia ongelmatilanteita on valiokunnan mukaan vähennettävä ympäristöministeriön perustuslakivaliokunnalle antamassa selvityksessä (19.11.2020) esitetyllä tarkennusehdotuksella, jonka mukaan säännöksessä nimenomaan säädetään, että jyvityksen muutos ei saa johtaa käyttövastikkeiden kohtuuttomiin korotuksiin.

Rajoituksista vapauttaminen vajaakäyttötilanteissa ja asumisoikeuden muuttaminen vuokrasuhteeksi

(7) Asumisoikeusasuntoja koskevan lakiehdotuksen 89 §:ään sisältyy uusi säännös asumisoikeustalon vapauttamisesta rajoituksista vajaakäyttötilanteissa. Sen mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi vapauttaa asumisoikeustalon lain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista, jos talon huoneistoille ei ole kysyntää asumisoikeusasuntoina ja tästä syystä asumisoikeuden haltijoita on kolmasosassa tai alle kolmasosassa talon huoneistoista. Edellytyksenä on muun ohella, että asumisoikeusmaksut tarkistuksineen palautetaan jäljellä oleville asumisoikeuden haltijoille ja asumisoikeusyhteisö korvaa asumisoikeuden haltijan kohtuulliset muuttokustannukset, asumisoikeusyhteisö tarjoaa asumisoikeuden haltijalle asumisoikeus- tai vuokra-asunnon paikkakunnalla, talon huoneistoista perittävillä käyttövastikkeilla ja vuokrilla ei ole voitu kahtena edellisenä vuonna kattaa talon hyväksyttävii vuotuisia pääoma- ja hoitomenoja, tilanteen syynä ei ole asumisoikeusyhteisön moitittava tahallinen tai huolimaton toiminta taikka laiminlyönti ja että asumisoikeusyhteisö on ennen rajoituksista vapauttamista ryhtynyt talon taloutta tervehdyttäviin toimenpiteisiin. Asumisoikeuden haltijalla on oikeus lunastaa huoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet, jos talon omistusmuodoksi tulee asunto-osakeyhtiö ja yhtiön osakkeiden enemmistön tulisivat omistamaan yksityishenkilöt. Lakiehdotuksen 90 §:n mukaan asumisoikeustalon vapauttamaa vajaakäyttötilanteissa rajoituksista jäljellä olevat asumisoikeussopimukset on mahdollista muuttaa vuokrasopimuksiksi.

(8) Hallituksen esityksessä rajoituksista luopumista ja asumisoikeuden muuttamista vuokrasopimuksiksi perustellaan erityisesti asumisoikeusyhteisöjen säilyttämisellä taloudellisesti elinkelpoisina, jolloin ne pystyvät tarjoamaan kohtuuhintaista asumista ja turvaamaan jäljelle jäävien asukkaiden asumisoikeudet. Säännösten tarkoituksena on voida luopua vajaakäytössä olevasta talosta ja siitä aiheutuvista ylimääräisistä kustannuksista. Nykyisin talo pysyy osana asumisoikeusyhteisöä, jos talossa on yksikin asumisoikeussopimus jäljellä. Tästä aiheutuu hallituksen esityksen perustelujen (s. 69) mukaan kustannuksia, jotka on katettava muilta asumisoikeusasiallailta

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2021 vp

perittäville vastikkeilla. Esitystä perustellaan siten asumisoikeusyhteisön, siis toisen yksityisen toimijan, taloudellisilla intresseillä ja viime kädessä asumisoikeusyhteisön toiminnan jatkamisen mahdollistamisella, joka seuraisi mahdollisuudesta luopua kannattamattomien asunto-oikeustalojen käyttämisestä alkuperäiseen tarkoitukseensa.

(9) Asumisoikeus on lailla luotu ja lailla tarkkaan säännelty asuntojen hallintamuoto, jossa on piirteitä sekä omistusasumisesta että vuokralla asumisesta (ks. HE 59/1990 vp, s. 9). Merkittävä ero vuokra-asumiseen on asumisoikeuden tarjoama pysyvä asumisturva. Samaten vuokraoikeus ei ole samalla tavoin vapaasti siirrettävissä kuin asumisoikeus, eikä se voi olla perimisen kohteena, testamentilla määrättävissä tai käytettävissä vakuutena.

(10) Lakiehdotuksen 90 §:n säännös, joka mahdollistaa asumisoikeuden muuttamisen vuokraoikeudeksi, puuttuu asumisoikeussopimuksen keskeiseen sisältöön. Asumisoikeuden haltijan kannalta sääntely heikentää periaatteessa hyvin olennaisesti hänen asemaansa siitä, millaiseksi se on muodostunut alkuperäisen asumisoikeusasunnoista annetun lain ja asumisoikeussopimuksen mukaan. Sinänsä ehdotuksessa on otettu huomioon asumisoikeuden haltijan taloudellisia intressejä säätämällä hänen oikeudestaan saada hallintaoikeuden päätyttyä palautus suoritetusta asumisoikeusmaksusta tarkistuksineen. Palautus kattaa 56 §:n mukaan myös asumisoikeuden haltijoiden huoneistoon tekemien tai rahoittamien kohtuullisten parannusten arvon luovutushetkellä. Asumisoikeuden haltijan oikeutta asumisturvaan puolestaan toteuttaa vaatimus, jonka mukaan asumisoikeusyhteisön on tarjottava asumisoikeuden haltijalle asumisoikeus- tai vuokra-asunto paikkakunnalla. Tätä voidaan pitää merkittävänä perustuslain 19 §:n 4 momentin säännöksen näkökulmasta, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumisoikeuden muuttuessa vuokrasuhteeksi asumisoikeutensa menettäneen henkilön asumisturva kuitenkin heikkenee merkittävästi. Asumisoikeuden tuottama pysyvä asumisturva on mahdollisesti ollut tärkein peruste sille, että henkilö on aikanaan hankkinut asumisoikeusasunnon asumismuodokseen.

(11) Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta omaisuuden suojaan puuttumisen näkökulmasta on erityistä merkitystä annettava sille, että asumisoikeuden haltijan kannalta asumisturvan pysyvyys on ollut keskeinen peruste asumisoikeussopimuksen solmimiseen. Kysymys on perustavanlaatuisesta sopimusehdosta. Lisäksi erityistä painoarvoa on annettava sille, että asumisoikeus on lainsäädännöllä luotu erityisjärjestely, jolloin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu.

(12) Perustuslakivaliokunnalle toimitetusta ympäristöministeriön selvityksestä, jonka liitteenä on kaksi ARA:n selvitystä, käy ilmi, että 89 §:n tarkoittamat taloudellisesti kannattamattomat kohteet edustavat vain pientä määrää asumisoikeusasunnoista. Esitetyn arvion mukaan Suomessa voi olla 20—30 asumisoikeuskohdetta, joiden käyttäminen asumisoikeuskäytössä ei ole taloudellisesti kannattavaa pitkällä tähtäimellä. Asumisoikeusasuntojen tyhjäkäytön osuus asuntokannasta on ainoastaan 0,7 %. Vuonna 2020 tehdyn kyselyn perusteella arvio tyhjäkäytön kustannuksista vastaa vain 0,6 % keskiarvoisesta käyttövastikkeesta (ks. ARA:n selvitykset 6.5.2020 ja 9.11.2020). Näiden lukujen valossa on ilmeistä, että asumisoikeusasuntojen vajaakäytön merkitys ei asumisoikeusyhteisöjen toiminnan kannalta ainakaan toistaiseksi ole niin merkittävä, että niiden toiminta muodostuisi taloudellisesti mahdottomaksi, vaikka asumisoikeustaloja ei vapautettaisikaan rajoituksista.

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2021 vp

(13) Kun otetaan huomioon se, että ehdotus merkitsee asumisoikeuden haltijan kannalta pysyvän asumisoikeuden lakkaamista ja asumisoikeuden aseman muuttumista vuokralaiseksi, ei tällainen ennakoiva varautuminen ongelmaan, joka ei ole vielä esitettyjen selvitysten perusteella kärjistynyt asumisoikeusyhteisöjen toimintaedellytyksiä uhkaavaksi, täytä omaisuudensuojan rajoitukselle ja perusteltujen odotusten suojalle käsillä olevassa erityisessä sääntelykontekstissa asetettavaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 89 ja 90 § tulee poistaa ehdotuksesta. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asukasvalinta

(14) Valtion tukemien asumisoikeusasuntojen asukasvalinnasta ehdotetaan säädettäväksi asumisoikeusasunnoista annetun lain 2 luvussa. Asumisoikeuden haltijan valinta ehdotetaan 17 §:ssä osoitettavaksi asumisoikeusyhteisön tehtäväksi. Nykyisin kunta vahvistaa asukasvalinnat omistajan ehdotuksesta.

(15) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 70—77) on käsitelty hyvin laajasti ja osin jossakin määrin ristiriitaisestikin kysymystä siitä, onko asukasvalinta valtion tukemiin asumisoikeusasuntoihin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Perusteluissa on myös tehty verrattain laajasti selkoa siitä, millaisia kustannuksia ja käytännön hankaluuksia seuraisi asukasvalintatehtävän pitämisestä julkisena hallintotehtävänä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, etteivät lähtökohtana oikeudelliselle arviolle jonkin toiminnan kuulumisesta julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin voi olla ne seuraukset, joita käsitteen piiriin kuulumisesta johtuu. Valiokunta on aikaisemmin todennut myös, ettei mahdollisesti lakiin perustumattomalle, olemassa olevalle hallintokäytännölle tule antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta (PeVL 16/2018 vp, s. 3).

(16) Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

(17) Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II) julkisina hallintotehtävinä. Valtion vientitakuiden myöntäminen on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s. 2/I). Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasiallisesti hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Jul-

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2021 vp

kisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiaassa etäännyttänyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3).

(18) Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumiseen liittyvän sosiaaliturvan muodot ovat tapoja, joilla julkinen valta toimeenpääsee tätä perustuslain mukaista toimintavaroitusta. Julkinen valta edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja sen omatoimiseen järjestämiseen myös muilla tavoin, kuten asuntotuotantoon kohdistuvilla tuilla ja omistusasunnon korkokulujen verovähennyksillä (PeVL 17/2014 vp). Myös nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä (s. 68) todetaan asumisoikeuslain toteuttavan julkiselle vallalle 19 §:n 4 momentissa tarkoitettua tehtävää.

(19) Perustuslakivaliokunnan mukaan asumisoikeusasunnon hallintamuoto on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 45/2002 vp, s. 3). Asukasvalinnan hoitavat nykyisin kunnat. Valtion tukemia asumisoikeusasuntoja koskevalla sääntelyllä pyritään ohjaamaan asuntoja niiden tarpeessa oleville ihmisille kohtuulliseen hintaan, ja asukasvalinnalla on siten liityntöjä myös perustuslain 19 §:n 4 momenttiin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluissakin mainittuun laillisuusvalvontakäytäntöön, jonka mukaan valtion tukemia vuokra-asuntoja rakentavat ja ylläpitävät kuntien omistamat vuokrataloyhtiöt ja yleishyödyllisiksi nimetyt yhteisöt hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää tarjotessaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yleisesti haettaviksi ja tehdessään niihin asukasvalintoja (oikeusasiamiehen ratkaisu 29.4.2016, dnro 1930/2/13).

(20) Ehdotettu sääntely ja sille esitetyt perustelut viittaavat perustuslakivaliokunnan mielestä lähinnä siihen, että lakiehdotuksen 2 luvun mukainen asukasvalinta on julkinen hallintotehtävä. Sääntelyä on siten tarkasteltava perustuslain 124 §:n kannalta. Asukasvalinnassa ei ole kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

(21) Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Valiokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettua siirtoa voidaan pitää tarpeellisena tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ottaen huomioon järjestelyn hyödyt asunnon hakijoiden kannalta asukasvalinnan ripeytyessä.

(22) Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merki-

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2021 vp

tystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

(23) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

(24) Hallinnon yleislakien soveltamiseen ei siten ole välttämätöntä viitata nyt käsillä olevassa laissa. Virkavastuusta on sen sijaan säädettävä erikseen. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Järjestysnumerorekisterin tiedot

(25) Asumisoikeuden hakijan on 1. lakiehdotuksen 15 §:n mukaan haettava järjestysnumero Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselta. Keskus pitää järjestysnumerorekisteriä, johon talletettavista tiedoista ehdotetaan säädettäväksi 15 §:n 4 momentissa. Lisäksi 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi hakemukseen liittyvien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen säilytysajasta. Sääntely 3 ja 4 momentissa vaikuttaa jossain määrin ristiriitaiselta, ja sitä on syytä täsmentää.

(26) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen säilytysaikaan. Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Säilytysaika tulisi siten kahden vuoden enimmäisajan lisäksi rajata niin, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja saadaan säilyttää vain niin kauan kuin se on välttämätöntä asumisoikeuden hakeamisen kannalta.

Asetuksenantovaltuus

(27) Rakentamista koskevasta vakuudesta edotetaan säädettäväksi asumisoikeusasunnoista annetun lain 78 §:ssä. Vakuuden määrästä säädetään pykälän 2 momentissa. Valtioneuvoston asetuksella voidaan pykälän 4 momentin mukaan säätää, että 2 momentissa tarkoitettun vakuuden on oltava mainitussa momentissa säädettyä suurempi vähimmäisosuus urakkahinnasta.

(28) Asetuksenantovaltuus on muotoiltu niin, että asetuksella olisi rajoituksetta mahdollista poiketa lain säännöksestä. Sääntely on ongelmallista perustuslain 80 §:n kannalta. Asetuksenantovaltuutta on täsmennettävä asetuksenantovallan käyttämistä rajaavin tai ohjaavin maininnoin esimerkiksi siitä, missä tarkoituksessa tai millaisia tilanteita silmällä pitäen asetuksella voidaan säätää momentissa tarkoitettusta asiasta toisin sekä poikkeamisen rajoista (esim. PeVL 20/2004 vp, s.

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2021 vp

2/II, PeVL 40/2002 vp, s. 5, PeVL 67/2002 vp, s. 6/I). Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 78, 89 ja 90 §:stä sekä virkavastuusta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 2.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Mari Holopainen vihr
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala