



Oikeusministeriö
VN/27452/2020

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää mahdollisuudesta lausua julkisuuslain ajantasaistamista selvittäneen työryhmän mietinnöstä.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäseninä on 21 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäseninä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä yli 45 000 vuokra-asuntoa, jotka tarjoavat kohtuuhintaisen kodin noin 70 000 opiskelijalle. Valtaosa asunnoista on rakennettu valtion tuella. Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, joko säätiöitä, kaupunkien omistamia yhtiöitä, ylioppilaskuntia tai yhdistyksiä. Ne eivät jaa osinkoa tai muuta etuutta perustajilleen tai omistajilleen. SOA:n jäsenyhteisöjen tavoitteena on tarjota opiskelijoiden toiveita ja tarpeita vastaavia asuntoja kohtuulliseen hintaan.

Huomiot yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Työryhmän tehtävänä oli julkisuuslain ajantasaistaminen vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma velvoitti lisäksi tarkastelemaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskemaan julkisen sektorin omistamia tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä. SOA huomauttaa, että nämä ovat kaksi erillistä tavoitetta, eikä ajantasaistaminen lähtökohtaisesti edellytä soveltamisalan laajentamista.

Mietinnössä vedotaan oikeuskanslerin vuoden 2021 kertomukseen, jossa on katsottu julkisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi, että julkisen sektorin organisaatiomuutoksista voi aiheutua huomattavaa julkisuuslain soveltamisalan



kapenemista. Ehdotetut muutokset kuitenkin laajentaisivat soveltamisalaa merkittävästi ja koskemaan myös sellaista toimintaa, jota on hoidettu nyky muodossa kauan ennen julkisuuslain tai nykyisen perustuslain säätämistä. Juuri tämä laajennus synnyttää sääntelyyn epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta, mikä tuo mukanaan hallinnollista taakkaa ja kuormitusta, jolla on myös kustannus. Valtion tukeman asuntotuotannon osalta tuo kustannus jouduttaisiin kattamaan omakustannusvuokrissa kerrytetyillä tuloilla, eli viime kädessä pienituloisten asukkaiden kukkarosta.

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?

Opiskelija-asuntoyhteisöt tulivat muiden valtion tukeman vuokra-asumisen toimijoiden tavoin julkisuuslain piiriin syksyllä 2023, kun korkotukilain muutoksen myötä valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinta katsottiin julkiseksi hallintotehtäväksi. Muutos oli seurausta perustuslakivaliokunnan asumisoikeuslain yhteydessä tekemästä tulkinnasta (PeVL 5/2021 vp), jonka myötä myös valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinta oli katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi. Korkotukilain perusteluissa (HE 248/2022) katsottiin, että asukasvalinta sisältää sekä julkisen vallan käytön että tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä. Perusteluissa kuitenkin mainitaan erikseen, että asukasvalintaan tulee soveltaa hallinnon yleislakeja ja hyvän hallinnon periaatteita (s. 42).

Julkisuuslain ajantasaistamista pohtineen työryhmän mietinnössä esitetään, että julkisuuslakia sovellettaisiin jatkossa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että soveltamisala määräytyisi julkisen vallan käytön perusteella. Asukasvalinnan rooli julkisen vallan käyttönä tai tosiasiallisena hallintotoimintana jäi korkotukilain uudistamisen yhteydessä hieman epäselväksi. Silti SOA arvioi, ettei julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkiseen hallintotehtävään kokonaisuudessaan vaikuttaisi julkisuuslain soveltamiseen asukasvalinnassa, sillä lain esitöissä on erikseen todettu, että hallinnon yleislakeja on joka tapauksessa noudatettava asukasvalinnassa.

SOA pitää kuitenkin keskeisenä, että sovellusalan laajentamisesta huolimatta julkisuuslakia sovelletaan valtion tukemassa vuokra-asuntotoiminnassa vain julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, ei muuhun toimintaan.

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, että julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Tällä olisi potentiaalisesti vaikutusta useisiin SOAn jäseniin. SOAn jäseniin lukeutuu kuntaomisteisia osakeyhtiöitä, ylioppilaskunta sekä ylioppilaskunnan omistama yhtiö. Lisäksi osa SOAn jäseninä olevista säätiöistä kuuluu määräysvallan kautta kuntakonserniin. SOAn arvion mukaan mietintö jättää epäselväksi, miltä osin



yleishyödyllistä asunnonvuokraustoimintaa harjoittavat julkisyhteisöjen määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt tulisivat julkisuuslain piiriin.

Mietinnössä huomioidaan tilanteet, joissa julkisyhteisö yhtiöittää toimintojaan ja siten siirtää julkisia varoja julkistalouden ulkopuolelle. Tällä osaltaan perustellaan julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden saattamista julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

SOAn jäsenistössä on esimerkkejä myös päinvastaisesta kehityksestä: yksityisiä säätiöitä on päätyntä sääntömuutosten myötä julkisyhteisöjen määräysvallan piiriin. Opiskelija-asuntosäätiöiden joukossa on säätiöitä, joissa historiansa saatossa esimerkiksi säätiön taustayhteisöjen tekemän sopimuksen myötä kasvatettu julkisyhteisön oikeutta nimittää hallituksen jäseniä on niin, että säätiö katsotaan nykyisen lainsäädännön näkökulmasta olevan julkisyhteisön määräysvallassa. Jos julkisuuslain soveltamisala laajennetaan kaikkiin yhteisöihin ja säätiöihin, joissa julkisyhteisöllä on määräysvalta, tarkoittaisi se joissain tapauksessa, että julkisuuslakia sovellettaisiin myös alkujaan yksityiseen toimintaan, joka on siirtynyt julkisyhteisöjen määräysvaltaan.

Mietinnön mukaan työryhmä harkitsi vaihtoehtoa, jossa soveltamisalan laajentaminen olisi sidottu hankintalain määritelmään julkisoikeudellisesta laitoksesta. Tähän ei päädytty järjestöautonomiaan vedoten, sillä muuten julkisuuslain piiriin olisi päätyntä yksityisoikeudellisia yhdistyksiä ja säätiöitä, joiden toiminnan rahoituksesta yli 50 prosenttia tulee avustuksena julkisyhteisöiltä. Työryhmän esittämä muotoilu puolestaan toisi julkisuuslain piiriin toimijoita, joiden rahoituksesta vain pieni osa tulee julkisista lähteistä ja joiden kytkös julkisyhteisöön voi perustua vuosikymmenten takaiseen sopimukseen hallituspaikoista.

SOAn näkemyksen mukaan julkisyhteisön määräysvallan ei tulisi suoraan johtaa julkisuuslain soveltamiseen, jos täysin identtistä toimintaa tehdään myös julkisuuslain piirin ulkopuolella.

Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden toiminta tulisi julkisuuslain piiriin siltä osin, kun kyseessä on muu kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta. SOAn näkemyksen mukaan määritelmä jättää epäselväksi, missä määrin julkisuuslakia sovellettaisiin yleishyödyllistä asunnonvuokrausta harjoittaviin tahoihin.

Asuntojen vuokraus katsotaan taloudelliseksi toiminnaksi, silloinkin kun kyse on omakustannushinnoittelusta, voittoa tavoittelemattomasta vuokraustoiminnasta. Valtion tukema asuntotuotanto katsotaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi (Service of General Economic Interest, SGEI), jolla paikataan markkinoiden puutetta asettamalla palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoite ja siitä maksettava korvaus (valtioneuvosto). Yhtäältä siis valtion tukema asuntotuotanto operoi samalla kilpailulla asuntomarkkinalla, mutta on rajattu palvelemaan vain sellaisia ryhmiä, jotka eivät pysty hankkimaan riittävää asumistasoa markkinaehdoin. Samoin hinnat eivät määräydy markkinaehdoin, vaan omakustannusperiaatteella, joka määritellään laissa tukien ehtona. Edellä mainittu sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyvä julkisen palvelun velvoite voidaan asettaa julkisyhteisön määräysvallassa



olevalle taholle tai muulle yksityisoikeudelliselle yleishyödylliselle toimijalle näiden täyttäessä arava- ja korkotukilainsäädännössä asetetut ehdot.

Tilannetta monimutkaistaa entuudestaan, että monella yhteisöllä ja säätiöllä voi olla myös arava- tai korkotukilain käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneita kohteita tai alun alkaen vapaarahoitteisia kohteita. Nämä siis ovat periaatteessa ovat vapaita tarjottavaksi kilpailuilla markkinoilla markkinaehtoisesti lain estämättä, mutta käytännössä usein tarjotaan yleishyödyllisten periaatteiden mukaisesti eniten tarvitseville ja omakustannusperiaatteella yhteisön tai säätiön tarkoituksen mukaisesti. Yksittäinen kohde voi elinkaarensa aikana siirtyä rajoitusten alaisen ja rajoituksista vapaan toiminnan välillä: kohteet vapautuvat rajoituksista määräajan kuluttua tai erillisen vapautuspäätöksen myötä, mutta voivat palata rajoitusten piiriin uuden lainan ja siihen liittyen velvoitteiden myötä. Rajoitusten alainen toiminta on kirjanpidollisesti eriytettävä rajoituksista vapaasta toiminnasta. Velvoite on tullut vuosikausia ennen kilpailulain 30 d §:ssä säädettyä eriyttämisvelvoitetta ja liittyä korkotuki- ja aravalainoituksen edellyttämän omakustannusperiaatteen toteutumisen valvontaan. Näin ollen jää epäselväksi, katsotaanko rajoitustenalaisten valtion tukemien vuokra-asuntojen tarjoaminen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi taloudelliseksi toiminnaksi ja siten julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Julkisuuslain käytännön soveltamisesta tulee hankalaa, jos rajoitustenalaisten valtion tukemien vuokra-asuntojen tarjoaminen katsotaan julkisuuslain piiriin silloin, kun omistajayhteisö tai -säätiö on julkisyhteisön määräysvallassa. Raja julkisuuslain piirissä olevan ja sen ulkopuolisen toiminnan välillä kulkee asuntokohdekohtaisesti, mutta samat asiakirjat, esimerkiksi sopimukset, voivat usein liittyä molempiin.

Valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokraamista harjoittavien yhteisöjen rahoitus katetaan pääosin asukkailta saaduilla vuokratuloilla ja rakennuttamista varten otetuilla pankkilainoilla tai menneisyudessa valtion lainoituksella. Valtion tukien osuus kokonaisrahoituksesta on pieni. Viranomaisten, tässä tapauksessa etenkin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (Ara), valtion tukiin liittyvät päätökset ja niiden valmisteluasiakirjat ovat jo lähtökohtaisesti julkisia. Valtion tuen kohdentumiseen loppukäyttäjälle vaikuttaa valtion tukemien asuntojen asukasvalinta, joka sekin on julkisena hallintotohtävänä jo julkisuuslain piirissä.

Omakustannusperiaatteen toteutumista seurataan viranomaiselle toimitettavalla jälkilaskelmalla, joka on myös liitettävä tilinpäätökseen ja on siten julkinen. Näiden lisäksi asukkailla itsellään sekä heidän valitsemillaan edustajilla on laajat tiedonsaantioikeudet sen mukaan, mitä yhteishallinnosta valtion tukemissa vuokrataloissa annettu laissa säädetään. Kuntakonserniin kuuluvat toimijat ovat jo kunnallisen omistajaohjauksen piirissä, joskin säätiömuotoisten kohdalla säätiölaki jossain määrin rajoittaa tätä. Julkisten varojen käyttöä seurataan siis valtion tukemassa asuntokannassa monella tapaa ja sen edellyttämät dokumentit ovat suurelta osin julkisia. Työryhmän mietinnössä todetaan, ettei valtioneuvoston- ja avustusten osalta nähdä erityistä tarvetta laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa. SOA yhtyy tähän arvioon.

Edellä mainitusta johtuen SOA pitää perusteltuna, ettei julkisuuslain soveltamisalaa laajenneta julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin tai vaihtoehtoisesti lain perusteluissa täsmennetään, että sosiaaliseen asuntotuotantoon



liittyvä asuntojen vuokraus katsotaan markkinoilla tapahtuvaksi taloudelliseksi toiminnaksi ja siten julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

I. luku

Soveltamisala ehdotetaan laajennettavaksi yhteisöihin ja säätiöihin, joissa julkisyhteisöillä on määräysvalta. Viides pykälä jättää kuitenkin epäselväksi, mitkä kaikki lain mukaan katsotaan julkisyhteisöiksi. Mietinnössä todetaan: ”*Julkisyhteisöllä tässä yhteydessä tarkoitetaan valtiota, kuntia, kuntayhtymiä ja hyvinvointialueita.*” Sen sijaan pykälässä ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa jää epäselväksi, luetaanko julkisyhteisöihin tässä tapauksessa esimerkiksi yliopistot, uskonnolliset yhdyskunnat ja julkisoikeudelliset yhdistykset (muun muassa ylioppilaskunnat). Julkisyhteisöjen rajaus vaikuttaa oleellisesti siihen, missä laajuudessa julkisuuslakia sovellettaisiin opiskelija-asuntotoimintaan.

SOA pitää perusteltuna, että mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia yhteisöjä ja säätiöitä, julkisyhteisöt tulisi rajata tässä yhteydessä valtioon, kuntiin, kuntayhtymiin ja hyvinvointialueisiin. Muuten soveltamisalan piiriin tulee hyvin laaja kolmannen sektorin toimijoita.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu
Toiminnanjohtaja