

Asia: VN/27014/2024

## Hallituksen esitys Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Ympäristöministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta. Keskus sijoitettaisiin hallinnollisesti ympäristöministeriön yhteyteen. Laissa säädettäisiin keskuksen tehtävistä sekä johtamisesta ja ratkaisuvallasta. Keskus ottaisi vastattavakseen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (Ara) lakisääteiset tehtävät vuoden 2025 alusta, jolloin Ara on esitetty lakkautettavaksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useita valtion tukemaa asumista koskevia lakeja, joissa nykyisin säädetään Aran toimivallasta.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriön päällikkönä on ministeri.

Valtioneuvostosta annetun lain 15 §:n mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Lain 16 §:n mukaan ministeri voi pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11§:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Valtioneuvoston ohjesäännön 24 §:n mukaan ympäristöministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa rakentaminen ja asuminen.

Lainvalmistelu on yksi ministeriöiden ydintehtävistä. Ministeriöt vastaavat siitä, että niiden hallinnonalojen toimijoiden tehtäviä ja rakenteita koskevat lait ja asetukset ovat asianmukaiset ja niillä on myös velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi toimialallaan.

Ministeriölle kuuluva vastuu hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan kattaa ministeriön alaista hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan (HE 1/1998 vp, s. 119/I). Ministeriöllä on yleistoimivalta ohjata alaistensa virastojen ja laitosten toimintaa antamalla sisällöltään yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Hallinnon sisäinen määräys ei voi koskea esimerkiksi yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä tai kuntia. Ministeriöllä ei ole suoraa määräysvaltaa siihen, miten hallinnonalan viranomaisen on yksittäistapauksessa meneteltävä, eikä se voi määrätä virastoa sitovalla tavalla päätöksen sisällöstä tai ottaa ratkaistavakseen virastolle säädettyä asiaa. Lähtökohtana on, että ministeriö ohjaa alaistaan hallintoa strategioiden sekä talous- ja toimintasuunnitelmien kautta.

Edellä selostettuun nähden esitys on poikkeuksellinen. Keskushallinnon elimenä toimivan Aran lakisääteisten tehtävien siirto ympäristöministeriön yhteyteen ei ole linjassa sen kanssa, millaisten tehtävien on vakiintuneesti katsottu kuuluvan hallinnonalan ylimpänä eliminä toimiville ministeriöille.

Lausunnessani 21.8.2024 koskien luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamisesta huomioni kiinnittyi muun muassa kysymykseen siitä, miten Aralle kuuluvien tehtävien siirtäminen sopii yleiseen hallinto-organisaation tehtävien jakoon valtion keskushallinnossa ja miten Aralle kuuluvat toimeenpanotehtävät soveltuvat ministeriön hoidettavaksi. Hallinnon toimeenpanotehtävien siirto ministeriölle ei ole tyypillistä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Näin ollen Aralta ympäristöministeriölle siirrettäväksi ehdotettaviin tehtäviin sisältyvän julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan lähinnä yksikön nimeä ja toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II, PeVL 24/2018 vp, s. 3). Näitä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan noudattaa silloinkin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyypisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköjä (PeVL 51/2006 vp, s. 5 ja PeVL 24/2018 vp, s. 3).

Yhdyn siihen esityksessä todettuun, että Valtion tukeman asuntorakentamisen tehtävät olisivat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joita toteutetaan virkavastuulla ja joihin sovelletaan hallinnon yleislakeja.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa on sinänsä asianmukaisesti tunnistettu esityksen olevan merkityksellinen edellä mainittujen perustuslain säännösten, sekä lisäksi perustuslain 80 §:n asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämisestä koskevan sääntelyn ja perustuslain 21 §:n mukaista jokaisen oikeutta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi koskevan sääntelyn kannalta. Lisäksi säätämisyjärjestysjaksossa on mainittu, että perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Säätämisyjärjestysjaksosta kuitenkin puuttuu kokonaan varsinainen arvio perustuslain 80 §:n ja 21 §:n kannalta. Säätämisyjärjestysjaksoon tulisi nähdäkseni sisällyttää ensinnäkin arvio asetuksenantovaltuuden täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta perustuslain 80 §:n kannalta. Toiseksi, ottaen huomioon sen, että jo tässä vaiheessa tunnistetaan, että siirron toteutuksen

kiireellisyydestä johtuen tuen myöntämisessä ja niiden käytön valvonnassa voi syntyä viivästyksiä, olisi käsittelyn viivytyksettömyyttä arvioitava perustuslain 21 §:n kannalta. Kolmanneksi säätämisyjärjestysjaksoa olisi nähdäkseni tarpeen täydentää valvontatehtävien hoitamisen riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskevalla tarkastelulla.

Säätämisyjärjestysjaksossa on todettu, että keskus kuuluisi oikeusasiamiehen sekä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin. Aran valvonnan merkitys on noussut esiin oikeusasiamiehelle toimitetuissa kanteluissa. Pidän aiemmassa lausunnossani todetuin tavoin tärkeänä, että valvontaa voidaan jatkossakin suorittaa ympäristöministeriölle siirtyvissä asioissa tehokkaasti ja tuloksettaasti, eikä näitä tehtäviä suorittaville henkilöille anneta sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa valvonnan asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden. Tehtäville tulee jatkossakin osoittaa riittävät voimavarat ja asiantuntemus myös tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi.

Tehtävien siirron toteuttamisaikataulu vaikuttaa mielestäni varsin kireältä. Perustuslain 19 §:n 4 momentin turvaamien oikeuksien kannalta on merkityksellistä, että lain astuminen voimaan ilman riittävää siirtymäaikaa saattaa vaarantaa Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen lakisääteisten tehtävien asianmukaisen ja viivytyksettömän toteuttamisen perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla.

Keinänen Krissu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin  
ja Esittelijäneuvos Johanna Koivisto