

Asia: VN/27014/2024

## Hallituksen esitys Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta

### Lausunnonantajan lausunto

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

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta sekä muutettavaksi lukuisia liitelakien viittauksia. Tässä lausunnossa on poikkeuksellisen lyhyen lausuntoajan vuoksi tarkasteltu ainoastaan 1. lakiehdotusta.

#### Ehdotuksen valmistelusta

Lakkautettavaksi ehdotettavan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (Ara) tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi nyt perustettavalle keskukselle. Hallituksen esitys Ara-lain kumoamisesta ja siten Aran lakkauttamisesta on annettu eduskunnalle jo 23.9.2024 (HE 136/2024 vp). Esityksessä ehdotetaan Aran lakkauttamisen lisäksi viraston nykyisten lakisääteisten toimintojen ja henkilöstön siirtämistä osaksi ympäristöministeriötä 1.1.2025 alkaen. Nyt lausunnolla on lakiehdotus, jossa mainittu tehtävien siirto organisoitaisiin ympäristöministeriön yhteyteen perustettavaan keskukseseen. Koska keskusta koskevan lain tulee olla voimassa jo 1.1.2025, esitysluonnokselle on varattu lausuntoaikaa alle kaksi viikkoa.

Oikeusministeriö toteaa, että on varsin kyseenalaista, voidaanko tällaista lainvalmistelua pitää tarkoituksenmukaisena tai hyvää lainvalmistelutapaa edustavana, etenkin kun se on johtanut siihen, että säännönmukaisesta 6–8 viikon lausuntoajasta on tämän vuoksi jouduttu merkittävästi poikkeamaan. Lisäksi kaksi elimellisesti yhteydessä olevaa lakiesitystä on päädytty valmistelemaan ja antamaan toisistaan erillisinä. Jo annettaessa esitystä HE 136/2024 vp on ollut tiedossa, että tehtävien järjestäminen edellyttää muun lainsäädännön antamista.

Oikeusministeriö Aran lakkauttamista koskevan esityksen (HE 136/2024 vp) valmistelun aikana antamassa lausunnossaan (21.8.2024, VN/19970/2024-OM) kiinnittänyt nimenomaisesti huomiota siihen, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamisen johdosta jää epäselväksi, miten keskuksen tehtävät on tarkoitus perustuslain edellyttämällä tavalla organisoida jatkossa: ”Esitysluonnoksessa käsitellään valitettavan suppeasti sitä, miten Aralle nykyisin säädetyt tehtävät on vastaisuudessa tarkoitus ministeriössä organisoida ja mitä oikeudellisia reunaehtoja asiaa koskee. Oikeusministeriölle on esitysluonnoksen perusteella syntynyt käsitys, että lakkautettavan Aran tehtäviä tulevaisuudessa hoitavaksi ehdotettu elin olisi ympäristöministeriön sisälle perustettava mutta ministeriön nykyisiin tehtäviin nähden uudentyypinen, sen muusta

toiminnasta poikkeava ja erillinen julkista valtaa käyttävä yksikkö. Jos käsitys on oikea, oikeusministeriön näkemyksen mukaan tällaisesta yksiköstä säädettyä olisi otettava huomioon perustuslain 119 §:n 2 momentista johtuvat vaatimukset. Tällöin perustettavan elimen tehtäviä koskevaa sääntelyä ei voitaisi jättää ympäristöministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen ja ympäristöministeriön työjärjestyksestä annetun ympäristöministeriön työjärjestyksen varaan (ks. esimerkiksi PeVL 15/2011 vp, s. 5/II).”

Edelleen oikeusministeriö on lausunut: ”Kaiken kaikkiaan oikeusministeriö toteaa, ettei ainoastaan Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamista koskevan lakiehdotuksen perusteella ole mahdollista arvioida, ollaanko Aralle säädetyn toimivallan ja sille kuuluvien tehtävien siirtämisestä ympäristöministeriölle säätämässä perustuslaista johtuvat vaatimukset huomioon ottaen asianmukaisesti.”

Nyt lausuttavana oleva lakiehdotus on myös niin kiinteässä, jopa välttämättömässä yhteydessä jo annettuun esitykseen HE 136/2024 vp, että vaikuttaa varsin epätarkoituksenmukaiselta, että ehdotukset on valmisteltu ja annetaan tällä tavoin erikseen. On myös epäselvää, minkä vuoksi oikeusministeriön esittämiä huomioita ei otettu esityksen HE 136/2024 vp jatkovalmistelussa huomioon. Talousarvioon kytkettyjen hallitusten esitysten käsittelyaikataulu ei ole peruste poiketa asianmukaisesta lainvalmistelusta. Oikeuskansleri on vakiintuneesti todennut, ettei se ole nähnyt riittävänä sitä, että kiireellistä lainvalmistelua ja lausunnotonemittelyn puutteita perustellaan hallitusohjelman kirjauksilla taikka budjettilakien aikataululla (esim. OKV/1772/19/2923).

Keskuksen luonteesta ja asemasta

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan: ”Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen tehtävät olisivat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joita toteutetaan virkavastuulla ja joihin sovelletaan hallinnon yleislakeja. Aran lakkauttamisella ja tehtävien siirrolla uuteen keskukseseen ei ole tarkoitus muuttaa tehtäviä sisällöllisesti, vaan keskus tekisi jatkossakin valituskelpoisia hallintopäätöksiä ja käyttäisi julkista valtaa. Koska Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus toimisi hallinnollisesti ympäristöministeriön yhteydessä, toiminnan yleinen suunnittelu kuuluisi ympäristöministeriölle.” Toisaalta säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan ehdotettua sääntelyä perustuslain 119 §:n 2 momentin kannalta, joka koskee valtioneuvoston toimielinten yleisistä perusteista säätämistä.

Säätämisyjärjestysperustelua on syytä täsmentää ja korjata. Perustuslain 124 § koskee tilanteita, joissa julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle. Puolestaan 119 §:n 2 momentti koskee valtioneuvoston toimielimistä säätämistä. Kyse ei voi olla samanaikaisesti molemmista. Sitä, onko kyse PL 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä vai ei, ei tule arvioida, kun kyse on viranomaisen toiminnasta. Puolestaan PL 119 §:n 2 momentti edellyttää valtioneuvoston toimielinten yleisistä perusteista säätämistä lailla, jos näiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Edelleen on syytä huomioida, että PL 119 §:n 2 momentin säännöksen ilmentämiä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtioneuvoston muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköitä (PeVL 51/2006 vp, s. 5 ja PeVL 24/2018 vp, s. 3). On tärkeää, että jatkovalmistelussa hahmotetaan perustettavan keskuksen oikeudellinen asema oikein.

Perusteluiden valossa ehdotettu keskus olisi ympäristöministeriön ”yhteydessä sijaitseva viranomaisen”. Kuitenkin säännöksillä pyritään perusteluiden mukaan varmistamaan keskuksen päätöksenteon riippumattomuus. Edelleen: ”Keskus edustaisi näin ollen itse itseään esimerkiksi mahdollisissa oikeudenkäynneissä, vaikka se olisikin jatkossa hallinnollisesti osa

ympäristöministeriötä.” Mikäli on tarkoitus, että keskus on itsenäinen ja riippumaton suhteessa ympäristöministeriöön, jonka yhteyteen se ehdotetaan perustettavaksi, vaikuttaa perustellulta vahvistaa tämä nimenomaan säännöspäätöksellä eikä jättää asiaa työjärjestyksessä määrättäväksi. Samalla olisi syytä myös perustella, minkä vuoksi keskuksen tulisi olla asemaltaan riippumaton.

Oikeusministeriö on myös lausunnossaan Aran lakkauttamisesta kiinnittänyt huomiota ehdotettuun poikkeukselliseen organisointiratkaisuun: ”Toimeenpanovalta on vakiintuneesti jaotettu asteellisesti siten, että saman hallinnonalan elimet on järjestetty eriasteisiin asemiin. Valtionhallinnossa hallinnonalan ylimpänä elimenä on yleensä ministeriö, jonka alaisena toimivat keskushallinnon elimet, esimerkiksi Aran kaltaiset keskuksat. Toimeenpanovalan asteellisen jaon ylimpänä organina ministeriöllä ei pääsääntöisesti ole hallintopäätösten tekemistä, valvontaa ja seuraamusten määräämistä käsittävää tavanomaista toimeenpanovaltaa, vaan nämä tehtävät kuuluvat sen alaiselle hallinnolle. Oikeusministeriö toteaa, että selostetusta vakiintuneesta toimivallan asteellisesta jaotuksesta poiketen hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan keskushallinnon tasolle kuuluvan Aran tehtävien siirtämistä hallinnonalan ylimpänä elimenä toimivalle ympäristöministeriölle.” Perustelut ratkaisulle jäävät edelleen jossain määrin epäselviksi.

Ehdotuksen 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että ”Asiat ratkaistaan esittelystä noudattaen, mitä ympäristöministeriön työjärjestyksessä säädetään.” Säännös jää jossain määrin epäselväksi tarkoitukseltaan ja sisällöltään. Kyse kai pitäisi olla siitä, että työjärjestyksessä (joko ministeriön tai keskuksen, riippuen miten riippumattomuutta lähestytään) määrätään keskuksessa tapahtuvasta esittelystä. Omaksuttu viittaus nimittäin jättää epäselväksi sen, miltä osin ministeriön työjärjestyksessä olevaa pitää noudattaa. Lisäksi työjärjestyksessä ei säädetä vaan määrätään.

#### Muita huomioita säätämisyjärjestysperusteluista

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu esityksen olevan merkityksellinen perustuslain 2 §:n 3 momentin, 80 §:n ja 119 §:n 2 momentin kannalta. Varsinaisesti kahta ensiksi mainittua ei säätämisyjärjestelyissä käsitellä. Toisaalta perusteluissa selostetaan PL 21 §:n sisältö, muttei selosteta, miltä osin ehdotettu sääntely on ko. perusoikeuden kannalta relevantti. Säätämisyjärjestysperusteluista on syytä viimeistellä HELO-ohjeiden edellyttämällä tavalla (ks. erit. osio säätämisyjärjestysperusteluista).

Ehdotetun 3 §:n 4 momentin mukaan keskuksen muun henkilöstön nimittämisestä ja keskuksen toiminnan yleisestä järjestämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Luonnoksessa ei ole arvioitu ehdotusta PL 80 §:n kannalta, eikä toisaalta tehty myöskään selkoa siitä, että asetuksenantajan tulee olla valtioneuvosto eikä ministeriö. Luonnoksessa ei ole myöskään perusteltu, minkä vuoksi lakiehdotuksessa arvioidaan, että johtajan kelpoisuusvaatimuksista säätäminen voidaan jättää valtioneuvoston asetuksen tasolle.

#### Siirtymäsäännös

Lain 4 § on otsikoitu ”Henkilöstön asemaa koskeva siirtymäsäännös”. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuitenkin myös oikeudesta ryhtyä täytäntöönpanotoimiin ennen lain voimaantuloa. Pykälän otsikkoa on siten tarpeen täsmentää. Lisäksi on syytä tarkastella ehdotettua 2 momenttia suhteessa Lainkirjoittajan oppaan osiossa 21.3 todettuun.

Suurpää Johanna  
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini  
Oikeusministeriö