

Asia: VN/19970/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta laiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain (71/2007) kumoamisesta ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (jäljempänä Ara) itsenäisenä virastona lakkautettaisiin ja sen nykyiset toiminnot ja henkilöstö siirretäisiin hallinnollisesti osaksi ympäristöministeriötä 1.1.2025 alkaen. Ympäristöministeriön alaisuudessa toimisi 1.1.2025 alkaen sinne perustettava elin, joka vastaisi Aralle tällä hetkellä kuuluvista valtion asuntopolitiikan toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä. Tehtävien organisoinnista ympäristöministeriössä säädettäisiin ympäristöministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa ja ympäristöministeriön työjärjestyksestä annetussa ympäristöministeriön asetuksessa.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

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 keskuskeskukset. Toimeenpanovallan asteellisen jaon ylimpänä orgaanina 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.

Hallituksen esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa perustelujen jaksossa on tunnistettu sinänsä oikein, että perustuslain 2 §:n 3 momentti, 80 §:n 1 momentti ja 119

§:n 2 momentti ovat merkityksellisiä Aran lakkauttamisen ja sen tehtävien ympäristöministeriölle siirron kannalta. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen kannalta keskeistä on, että Aralle kuuluviin tehtäviin sisältyvä julkisen vallan käyttö perustuu lakiin myös siinä tapauksessa, että Ara esitetysti lakkautetaan ja sen tehtävät siirretään ympäristöministeriölle. Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan 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, ks. myös esim. PeVL 24/2018 vp, s. 3). Puheena olevan perustuslain säännöksen ilmentämiä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan noudattaa myös silloin, 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).

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 7) Aran tehtävät ja henkilöstö ehdotetaan siirrettäviksi ympäristöministeriöön perustettavaan – suoraan kansliapäällikön alaisuuteen sijoitettavaksi suunniteltuun (s. 9) – elimeen. Organisoinnissa huomioitaisiin esitysluonnoksen mukaan uuden elimen riittävä erillisuus esimerkiksi valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyvästä säädösvalmistelusta. Edelleen esitysluonnoksen mukaan elimen hallinnollisesta asemasta ja sijoittumisesta ympäristöministeriön organisaation sisällä säädettäisiin ympäristöministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1286/2015) ja ympäristöministeriön työjärjestyksestä annetussa ympäristöministeriön asetuksessa (972/2022).

Esitysluonnoksessa käsitellään valitettavan suppeasti sitä, miten Aralle nykyisin säädetyt tehtävät on vastaisuudessa tarkoitus ministeriössä organisoida ja mitä oikeudellisia reunaehdoja 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 säädettäessä 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). Lisäksi jatkovalmistelussa on tarpeen tehdä asianmukaisesti selkoa, miten ”elimen riittävä erillisuus esimerkiksi valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyvästä säädösvalmistelusta” käytännössä varmistetaan, sekä huolehtia siitä, että muun ohella elimen johtamista, ratkaisuvalltaa ja työjärjestyksestä koskevat säännökset ovat yhdenmukaisia mainitun riippumattomuuden ja perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimusten kanssa. Jatkovalmistelussa voidaan kuitenkin arvioida tarkemmin myös sitä, onko ylipäätään olemassa esimerkiksi valtiosääntöisesti merkityksellisiä syitä sille, että lainvalmistelu ja avustusten myöntäminen on välttämätöntä erottaa toisistaan tällä tavoin. On sinänsä varsin tavanomaista, että sama ministeriö,

joka vastaa jonkin alan lainsäädännöstä, myöntää myös kyseiseen toimintaan liittyviä avustuksia. Asiaa on syytä jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin.

Aran tehtävien, kuten korkotukilainaksi hyväksymisen, avustusten myöntämisen ja valvonnan, on esitysluonnoksessa (s. 10) asianmukaisesti todettu sisältävän julkisen vallan käyttöä. Näiden tehtävien hoitamiseen liittyvästä Aran toimivallasta säädetään valtion tukemaa asumista koskevassa erityislainsäädännössä, jota ei käsillä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdoteta muutettavaksi. Tähän nähden jatkovalmistelussa on varmistettava, että perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 119 §:n 2 momentin ensimmäinen virkkeen edellytykset niitä koskevine perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöineen tulevat otetuiksi huomioon Aralle säädettyjä julkisen vallan käytön tehtäviä ympäristöministeriölle siirrettäessä.

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.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Immonen Elina
Oikeusministeriö