Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

HE 136/2024 vp ja 188/2024 vp
Hallitussihteeri Liisa Meritähti-Lustig
Lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi
Ympäristöministeriö

Vastine ympäristövaliokunnalle

Ympäristövaliokunta on pyytänyt vastinetta ympäristöministeriötä valiokunnalle toimitetuista lausunnoista liittyen hallituksen esityksiin HE 136/2024 vp ja HE 188/2024 vp. Ympäristöministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen lakkauttamisen ja tehtävien siirron aikataulu

Usea kuultava toi valiokuntakuulemisessa ja asiantuntijalausunnossaan esiin, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (jäljempänä Aran) lakkauttamisen ja tehtävien siirron aikataulu on kireä. Esimerkiksi oikeusministeriö lausui, että aikataulussa olisi syytä ottaa huomioon perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun asioiden käsittelyn asianmukaisuuden ja viivytyksettömyyden vaatimukset. Usea kuultava nosti esiin myös asuntorakentamisen suhdannetilanteen, ja että Aran toimintaedellytyksistä ja prosessien sujuvuudesta on pidettävä huolta etenkin tällä hetkellä, kun asuntorakentamista on tarkoitus elvyttää valtion tukemalla asuntotuotannolla.

Ympäristöministeriö on tunnistanut aikataulun kiireellisyyden valmistelun alkuvaiheesta alkaen. Aiemmin suunnitellun aikataulun mukaan Aran lakkauttaminen ja tehtävien siirto olisi toteutettu 1.1.2025. Siirtoa valmisteltaessa yhteistyössä Aran ja muiden keskeisten tahojen (esimerkiksi Valtori ja Palkeet) kanssa arvioitiin, että aikataulua olisi syytä siirtää mahdollisimman häiriöttömän siirron toteuttamiseksi. Valmistelun aikana tunnistettiin aikataulusta johtuvia riskejä liittyen erityisesti välttämättömiin tietojärjestelmämuutoksiin nähden. Lisäksi henkilöstöön liittyvien muutosten valmistelu lainsäädännön ja valtion hyvän henkilöstöpolitiikan mukaisesti edellyttää riittävää toimeenpanoaikaa. Aikataulun siirtämisellä kahdella kuukaudella pyritään varmistamaan, että oikeusturvaan kytkeytyvät välttämättömät maksatukset ja muut Aran tuottamat palvelut pystytään hoitamaan keskeytyksettä. Voimaantuloajalla pyritään myös varmistamaan asetetusta kiireellisestä aikataulusta huolimatta lakisääteisten tehtävien asianmukainen ja viivytyksetön toteutuminen muutostilanteessa. Kahden kuukauden lisäajan on arvioitu riittävän välttämättömien muutosten toteuttamiseen, mutta esimerkiksi siirrosta johtuvia tietojärjestelmämuutoksia toimeenpannaan pidemmällä tähtäimellä siirron toteuttamisen jälkeen.

Tehtävienhoidon on tarkoitus jatkua keskeytyksettä huolimatta siirrosta ympäristöministeriöön. Kyseessä on hallinnollinen muutos, jolla ei pyritä vaikuttamaan valtion asuntopolitiikan toimeenpanoon. Valtiosihteeri Mika Nykäsen johtama työryhmä käsittelee parhaillaan valtion tukeman asuntotuotannon sisällöllisiä kehittämistarpeita.

Viraston tehtävien siirto ministeriöön ja tehtävien hoitamisen riippumattomuus

Useassa lausunnossa tuotiin esiin ns. palomuurin tarve ministeriön ja keskuksen päätöksenteon välillä sekä poikkeuksellisuus siirtää virastolle kuuluvia tehtäviä ministeriöön. Myös hallituksen esityksessä on tunnistettu siirron poikkeuksellisuus (HE 188/2024 vp s. 26), sillä toimeenpanotehtävät hoidetaan perinteisesti virastotasolla. Ministeriöllä ei pääsääntöisesti ole hallintopäätösten tekemistä, valvontaa ja seuraamusten määräämistä käsittävää tavanomaista toimeenpanovaltaa.

Koska keskukselle kuuluisi sille erillislainsäädännössä osoitettuja valtion asuntopolitiikan toimeenpanoon liittyviä tehtäviä, jotka eroavat ministeriön muusta toiminnasta, on keskuksen erillisasemasta säätäminen perusteltua.

Keskuksen tehtävien on katsottu luonteeltaan olevan muusta ministeriön tehtävistä poikkeavia, jonka takia lakiesityksessä Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta on ehdotettu erityisiä säännöksiä varmistamaan keskuksen tehtävänhoidon riippumattomuutta. Ehdotetut säännökset ovat tarpeen myös siitä syystä, että valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) mukaan ministerillä on ratkaisuvalta toimialaansa kuuluvissa asioissa ministeriössä ja ministeri voi myös pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi. Ehdotuksen mukaan keskuksen johtajalle ensinnäkin kuuluisi ratkaisuvalta keskuksen asioissa, millä on tarkoitus poissulkea ministerin ja virkajohdon otto-oikeus keskuksen lakisääteisiin asioihin (HE 188/2024 vp s. 26). Lisäksi lakiehdotuksessa esitetään säännöstä, jonka mukaan tuen myöntämiseen ja valvontaan liittyvien tehtävien hoitaminen on järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus varmistetaan. Tällä tarkoitetaan esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi sitä, että näitä tehtäviä hoitaville henkilöille ei annettaisi sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa riippumattomuuden. Ympäristöministeriö toteaa, että keskuksen tehtäviä hoitavien henkilöiden tehtäväkuvat tulisi ylipäätään laatia siten, että henkilöt hoitaisivat pääsääntöisesti vain keskukselle laissa kuuluvia tehtäviä. Ehdotettu säännös puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta on kohdistettu erityisesti tuen myöntämiseen ja valvontaan liittyviin tehtäviin, sillä kyseessä ovat keskuksen niin sanottuun ydintoimintaan liittyvät tehtävät. Keskus myöntää merkittäviä määriä valtiontukea ja sen päätöksenteko perustuu laillisuusharkintaan. Kyse on yksityishenkilöiden ja yhteisöjen oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä tehtävistä, joissa oikeusturvan vaatimus korostuu. Kolmanneksi, ehdotettu säännös puhevallan kuulumisesta keskukselle keskusta koskevissa asioissa korostaisi keskuksen itsenäisyyttä sille erillislaeissa säädettävissä tehtävissä. Keskus edustaisi näin ollen itseään esimerkiksi mahdollisissa oikeudenkäynneissä, vaikka se olisikin jatkossa hallinnollisesti osa ympäristöministeriötä.

Vaikka keskuksen rooli sille kuuluvien lakisääteisten asioiden käsittelyssä olisi itsenäinen, synergiaetuja saavutettaisiin ympäristöministeriön ja keskuksen yhteisillä tukipalveluilla. Ympäristöministeriö vastaisi keskuksen hallinnollisista palveluista kuten muun muassa henkilöstö-, talous- ja tietohallinnosta. Valtioneuvoston kanslian vastuulla olevat valtioneuvoston yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät eivät myöskään kuuluisi keskuksen tehtäviin.

Ympäristöministeriö aloittaa valtioneuvoston asetukseen ympäristöministeriöstä ja ympäristöministeriön työjärjestykseen vaadittavien muutosten valmistelun mahdollisimman pian. Keskuksen tehtävienhoito pyritään järjestämään ja organisoimaan ministeriössä niin, että keskuksen lakisääteisten tehtävienhoidon puolueettomuus ja riippumattomuus ei vaarannu. Ehdotetun lain nojalla valmisteltavassa valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin keskuksen asemasta osana ympäristöministeriön organisaatiota. Keskus ei vastaisi organisatoriselta asemaltaan ministeriön osastoa ja se sijaitsisi organisatorisesti osastoista erillisenä.

Toiminnallisen eriyttämisen muita tarpeita arvioitaisiin ja toteutettaisiin osana työjärjestyksen valmistelua. Keskuksen sisäisestä organisoinnista olisi esityksen mukaan tarkoitus määrätä valtioneuvoston asetuksen nojalla tarkemmin keskuksen hallinnollisessa määräyksessä, jonka keskuksen johtaja antaisi. Lisäksi on syytä huomata, että keskuksen tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, joita toteutetaan virkavastuulla ja joihin sovelletaan hallinnon yleislakeja. Kaikessa tehtävänhoidossa noudatetaan siten jatkossakin muun muassa hallintolaissa (434/2003) säädettyjä hyvän hallinnon perusteita ja hallinnon oikeusperiaatteita.

Keskuksen päätöksenteon toiminnallista erillisyyttä voidaan varmistaa myös erilaisilla käytännön toimilla, joita koskevia ratkaisuja tehdään siirtoa toimeenpantaessa. Esimerkiksi käyttöoikeuksien- ja pääsynhallintajärjestelmillä voidaan varmistaa käyttäjien pääsy vain kunkin työtehtävissä tarvitsemiin järjestelmiin ja tiedostoihin. Aran nykyisten järjestelmien käyttäminen on tarkoitus estää muilta kuin niitä työtehtävissään tarvitsevilta.

Ympäristöministeriö tulee seuraamaan sitä, millaiseksi keskuksen toiminta ministeriön yhteydessä muodostuu ja ryhtyy tarvittaessa vaadittaviin toimiin.

Johtajan ja henkilöstön nimittäminen

Ehdotetun lain 3 §:ssä säädettäisiin, että Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksella on johtaja, jonka ympäristöministeriö nimittäisi virkaan määräajaksi viideksi vuodeksi kerrallaan. Valtiovarainministeriö esitti lausunnossaan ympäristövaliokunnalle, että 3 §:n muotoilu keskuksen johtajan suhteen olisi seuraava: ”Johtaja, jonka ympäristöministeriö nimittää, nimitetään valtion virkamieslain (750/1994) 9 a §:n 1 momentissa säädetyksi määräajaksi. Taustalla on harkinta ylimmän johdon virkojen määräaikojen pituudesta, joka voisi tulevaisuudessa mahdollisesti olla 5–7 vuotta.” Ympäristöministeriö toteaa, että keskuksen johtajan ei kuitenkaan ole tarkoitus olla valtionhallinnon ylimmän johdon virka. Keskus ei vastaisi organisatoriselta asemaltaan ministeriön osastoa, vaan olisi operatiivinen, täytäntöönpanoa toteuttava toimielin. Johtajan kelpoisuusvaatimuksista myös säädettäisiin asetuksen tasolla, koska kyseessä ei olisi valtionhallinnon ylimpään johtoon kuuluva virka.

Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen muun henkilöstön nimittämisestä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksessa. Keskuksen henkilöstö olisi virkavastuulla toimivia virkamiehiä, he olisivat virkasuhteessa ympäristöministeriöön ja heidät nimittäisi ympäristöministeriö noudattaen valtion virkamieslaissa säädettyä. Nimittämisestä olisi tarkoitus säätää tarkemmin ympäristöministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa sekä ympäristöministeriön työjärjestyksessä.

Henkilöstön asema ja yhteistoimintaneuvottelut

Aran lakkaamisen myötä Aran nykyinen henkilöstö siirtyisi ympäristöministeriön palvelukseen valtion virkamieslain mukaisesti. Muutoksesta käydään yhteistoimintaneuvottelut yhteistoiminnasta valtion virastoista ja laitoksista annetun lain edellyttämällä tavalla. Neuvotteluissa käsiteltäviä asioita ovat kaikki henkilöstövaikutukset, joita muutoksesta aiheutuu.

Yhteistoimintaneuvottelussa ei tavoitella henkilöstövähennyksiä ja koko henkilöstöllä on mahdollisuus siirtyä ympäristöministeriöön. Virkamieslain 5 a §:n mukaan virka voidaan siirtää 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ilman 5 §:ssä tarkoitettua virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain (380/2023) 10 §:ssä tarkoitettua aluetta, jonka mukaan henkilön työssäkäyntialue

ulottuu 80 kilometrin etäisyydelle hänen tosiasiallisesta asuinpaikastaan. Ympäristöministeriössä on mahdollista työskennellä läsnä, etänä ja hybridimallissa, ja tämä mahdollisuus koskee myös Arasta ympäristöministeriöön siirtyviä virkamiehiä. Nykyisen henkilöstön siirtyminen varmistaa osaltaan toiminnan jatkuvuutta ja osaamista muutostilanteessa.

Yhteistoimintaneuvottelujen päättymisen jälkeen henkilöstön kanssa käydään henkilökohtaiset muutosneuvottelut alkuvuonna 2025.