Janne Salminen 26.11.2024

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 188/2024 vp) ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamisesta (HE 136/2024 vp)

Valiokunnan lausuntopyyntö

1. Ympäristövaliokunta on pyytänyt arvioimaan ehdotettua hallintorakennetta hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta.

Arviointia

2. Esityskokonaisuudessa ehdotetaan kumottavaksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annettu laki. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus lakkautettaisiin ja sen nykyiset lakisääteiset toiminnot ja henkilöstö siirrettäisiin hallinnollisesti osaksi ympäristöministeriötä 1.1.2025 alkaen. Ympäristöministeriössä toimisi jatkossa Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus, joka vastaisi virastolle tällä hetkellä kuuluvista valtion asuntopolitiikan toimeenpanoon liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä. (HE136/2024 vp) Lisäksi lainsäädännössä olevat viittaukset Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseen muutettaisiin viittaamaan Valtion tukeman asuntorakentamisen keskukseen, joka perustettaisiin ympäristöministeriön yhteyteen. Tehtävien siirron ympäristöministeriössä sijaitsevaan keskukseen ei ole tarkoitus muuttaa nykyisen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen lakisääteisten tehtävien sisältöä tai vaikuttaa asuntopolitiikan toimeenpanoon muutoin kuin hallinnollisena uudistuksena toiminnan organisointiin. Tukien myöntäminen, valvontatoiminta ja muu toiminta jatkuisivat keskeytyksettä. Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus toimisi ympäristöministeriön hallinnollisessa yhteydessä siten, että keskuksen lakisääteisten tehtävien hoito olisi eriytetty ympäristöministeriön muusta päätöksenteosta. Toiminnan yleinen suunnittelu ja ohjaus kuuluisivat ympäristöministeriölle. Keskuksen johtaja vastaisi Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen toiminnan johtamisesta ja kehittämisestä sekä vastaisi toiminnan tuloksellisuudesta, laadusta ja tavoitteiden saavuttamisesta. (HE 188/2024 vp)

3. Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta annetun lain 1 §:ssä säädettäisiin, että ympäristöministeriön yhteydessä toimisi Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus. Esityksen mukaan keskus olisi oman sisäinen organisaationsa omaava viranomainen, samassa laissa erikseen säädetyt tehtävät sekä niihin liittyvä päätöksentekovalta. Esityksessä on arvi-

oitu, että keskukselle kuuluvat sille erillislainsäädännössä osoitetut tehtävät perustelevat keskuksen tällaista erillisasemaa ja jonkin asteista erillisyyttä ympäristöministeriöstä. Lain 2 §:ssä olisi säädetty keskuksen tehtävien yleinen kehikko, sillä pääosin tehtävät johtuvat muusta lainsäädännöstä. Lain 3.2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että keskuksen johtaja ratkaisee keskuksessa päätettävät asiat. Ehdotuksen perustelujen mukaan ministerillä, ministeriön kansliapäälliköllä tai muulla virkajohdolla ei olisi pidätysmahdollisuutta keskuksen asioihin.

4. Suomen perustuslain 119 §:ssä on säädetty valtionhallinnosta. Sen 1 momentin mukaan Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Lisäksi perustuslain 68.1 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvostosta annetun lain 15.1 §.:n mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Saman lain 16.1 §:n mukaan ministeri voi pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi.

5. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, yleisillä perusteilla perustuslain säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (PeVL 17/2009 vp, myös HE 1/1998 vp, s. 174 ja esim. PeVL 24/2018 vp).

6. Ehdotuksessa tarkoitetaan perustaa ministeriön yhteyteen viranomainen, jonka erillisyyttä ja riippumattomuutta siitä samalla kuitenkin tuodaan esiin.

7. Tämä on jossain määrin omaperäinen, poikkeuksellinenkin ratkaisu, jossa koko hallinnonalan ylimpään elimeen siirretään tavanomaista ja tyypillisesti sen alaiselle hallinnolle kuuluvaa toimeenpanovaltaa. Hallinnonalan ylimpänä eliminä toimivalla ministeriöllä ei tyypillisesti ole sellaisia tehtäviä kuin tällä keskuksella on. Ratkaisulle voi tosin olla perusteita muutostilanteeseen liittyen. HE 188/2024 vp (s. 26) tuodaan nimenomaisesti esiin, että viraston siirtäminen ”ministeriöön on poikkeuksellista, jolloin keskuksen asemaa ja sen suhdetta ympäristöministeriöön nyt ehdotettujen säännösten pohjalta on tarpeen seurata”. Havainto on mielestäni asianmukainen, sillä tässä tyypillinen keskushallinnon elin siirretään suoraan ministeriöön. Lisäksi järjestelyllä pyritään poikkeamaan valtioneuvostosta annetun lain tarkoittamista ministerin toimivaltaa ja vastuuta koskevista perusjärjestelyistä.

8. Tämä kaikki edellyttää mielestäni sitä, että järjestelyn perusteluihin kiinnitetään erityistä huomiota.

9. Samalla kun esityksessä alleviivataan keskuksen riippumattomuutta, sitä ei havaintojeni mukaan kuitenkaan säädösperustaisesti nimenomaisesti todeta, vaan tätä yritetään varmistaa keskuksen johtajan päätöksentekovaltaa koskevan säännöksen kautta ja hallituksen esityksen perusteluissa. Ehdotuksen 3.4 §:ssä tämä on kytketty minusta sinänsä asianmukaisesti keskuksen päätettäviin asioihin. Keskuksen päätettävissä asioissa voikin olla sisältöjä, joiden perusteella tietty riippumattomuus on, etenkin muutostilanne huomioon ottaen perusteltua, mutta tämä jää jossain määrin epäselväksi hallituksen esityksen perustelujen valossa. Perustelu-

jen tasolla pyritään purkamaan säännöksen jännitteistä suhdetta valtioneuvostosta annetun lain perusratkaisuihin. Tietynlainen erillisyys keskuksen toiminnalle ministeriön yhteydessä voi olla perusteltua esityksestä ilmenevistä syistä. Viime kädessä valiokunnan arvioitavaksi jää, missä määrin kuitenkaan riippumattomuustarvetta ja riippumattomuusluonnehdintaa on kyetty järjestelyn poikkeuksellisuus huomioon ottaen ehdotuksessa toteuttamaan ja perustelemaan asianmukaisesti.