Olli Mäenpää
10.6.2021

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (HE 62/2021 vp)

Lain soveltamisala

Lakia sovellettaisiin 1 §:n 1 momentin mukaan valtion palveluihin ja yksiköihin niitä tarkemmin määrittelemättä. Säännös on varsin laaja-alainen. Sen perusteella kuitenkin muun muassa kuntien, kuntayhtymien ja mahdollisesti perustettavien hyvinvointialueiden palvelut ja yksiköt jäävät soveltamisalan ulkopuolelle, mitä voidaan pitää välttämättömänä, koska ne eivät kuulu valtioon eikä niihin siten etenkin itsehallinnollisista syistä voida kohdistaa ehdotetun sisältöistä valtion ohjaus- ja päätösvaltaa.

Soveltamisalan laajaa ja väljää sääntelyä rajoittaa lisäksi 1 §:n 2 momentin säännös, jossa luetellaan valtion yksiköitä ja muita julkisoikeudellisia toimijoita, jotka jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Valtiollisten tehtävien jakoa määrittelevän perustuslain 3 §:n kannalta on erityisen perusteltua, että lakia ei säännökseen sisältyvän nimenomaisen rajauksen mukaan sovellettaisi eduskuntaan, eduskunnan alaisiin virastoihin eikä tasavallan presidentin kansliaan.

Koska 1 §:n 2 momentissa poissuljennan kohteena mainitut julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt sekä valtionyhtiöt eivät kuulu valtio-oikeushenkilöön, lakia ei voida soveltaa niihin. Tältä osin poissulkemista koskevalla sääntelyllä on siten vain informatiivista merkitystä.

Soveltamisalan rajausta koskevan laintasoisen sääntely kannalta voidaan pitää erityisen ongelmallisena, että tuomioistuimia, jotka perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan käyttävät tuomiovaltaa riippumattomasti, ei nimenomaisesti suljeta lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tosin perusteluissa (s. 39) todetaan, että tuomioistuimien sijainnista säädetään erikseen tuomioistuinlaissa (2016/673), joten lakiehdotuksen 5 §:ää ei sovellettaisi niihin. Tarkoituksena lienee siten, että lakia voitaisiin muilta osin soveltaa tuomioistuimiin. Tämä hallinnollisen ohjauksen toteuttamiseen perustuva lähtökohta olisi kuitenkin ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa, minkä vuoksi tuomioistuimet olisi välttämätöntä nimenomaisesti mainita 1 §:n 2 momentissa toimieliminä, joihin lakia ei sovelleta.

Toimivallan perusteet

Asianomainen ministeriö toimivallan käyttäjänä

Toimivalta päättää valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikasta kuuluisi lakiehdotuksen 5 §:n mukaan asianomaiselle ministeriölle, jollei muualla laissa toisin säädetä. Ehdotettua sääntelyä, jossa sijoittamista koskeva päätösvalta osoitetaan ”asianomaiselle ministeriölle”, voidaan pitää ongelmallisen väljänä etenkin tiettyä viranomaista koskevan ohjausvallan kuuluessa lain mukaan usealle ministeriölle. Tällainen monitahoinen ohjaus on olennaisesti lisääntynyt sen jälkeen, kun voimassaoleva sijoittamistoimivaltaa määrittelevä laki säädettiin vuonna 2002, joten toimivaltasääntelyyn on paikallaan kiinnittää tältä osin tarkempaa huomiota.

Lisäksi merkitystä on sillä, että hyväksyessään vuoden 1998 valtiopäivillä perustuslakiuudistuksen lepäämään eduskunta hyväksyi samalla lausuman (EV 262/1998 vp), jossa edellytettiin hallituksen omaksuvan sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä edellä mainitun epäselvän käsitteen avulla (ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 8). Pelkästään viittausta asianomaiseen ministeriöön ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty toimivallan määrittelyn kannalta riittävän selvänä (ks. esim. PeVL 46/2001 vp, s. 5, PeVL 60/2002 vp, s. 5). Sääntelyä olisi tältä osin paikallaan täsmentää esimerkiksi niin, että toimivalta kuuluu ministeriölle, jonka toimialaan palvelu tai yksikkö kuuluu. Tämä kiinnittäisi toimivallan myös perustuslain 68 §:n mukaan määräytyvään ministeriön vastuuseen, joka kohdistuu hallinnon asianmukaiseen toimintaan ministeriön toimialala.

Ministeriön pidätysvalta

Asianomaisella ministeriöllä olisi lisäksi toimivalta pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvallan yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevassa asiassa. Edellytyksenä tällaisen pidätysvallan käyttämiselle on, että ministeriö katsoo päätöksen olevan merkityksellinen lain 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden kannalta.

Ministeriön yleiseen toimivaltaan pidättää päätösvalta alaiseltaan viranomaiselta on yleensä perusteltua suhtautua varsin pidättyvästi, koska hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan viranomaisten päätösvalta perustuu lakiin ja viranomaiset käyttävät yksittäistapauksellista päätösvaltaansa itsenäisesti. Ehdotetun laajuisen pidätystoimivallan perusteltavuutta olisi syytä vielä täsmentää, mutta pidätystoimivallalle ei ole sinänsä estettä tällaisessa hallinnollis-organisatorisessa yhteydessä, kun pidätysvalta ei kohdistu yksityistä koskevaan päätöksentekoon.

Asianomaisen ministeriön pidätystoimivallan perusteet on toisaalta määritelty hyvin väljästi pelkästään laajasisältöiseen merkityksellisyys-kriteeriin perustuvaksi. Ehdotettu säännös vastaisi osittain voimassa olevaa alueellistamislain säännöstä, mutta olisi sitä selvästi laajempi, koska toimivalta ei rajoittuisi valtion alueellisten tai paikallisten yksikköjen tai toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskeviin

tapauksiin. Ehdotettu pidätystoimivallan käytön kriteeri muodostuu siten laajaksi ja tulkinnanvaraiseksi. Sääntelyä voisi myös tältä osin olla perusteltua täsmentää ottaen huomioon myös hallinnon lainalaisuusperiaate.

Yhteistyöryhmä ja sen kuulemisvelvoite

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmästä, joka toimisi lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitetun suunnittelun ja seurannan yhteensovittamisen tukena. Yhteistyöryhmän tehtävänä olisi 4 §:n 1 momentin mukaan kuulla ainakin siinä mainittuja tahoja.

Huomiota voi kiinnittää siihen, että välttämättä kuultaviin tahoihin ei säännösehdotuksen mukaan kuuluisi lainkaan valtion palvelujen käyttäjiä edustavia tahoja, vaikka lain tarkoituksena on nimenomaisesti kohentaa muun muassa palvelujen saatavuutta. Asiakasnäkökulmaa voitaneen perustellusti pitää välttämättömänä informaation lähteenä valmisteltaessa päätöksiä, joilla ohjataan valtion palveluiden saatavuutta ja toimintojen sijoittamista.