Eduskunnan hallintovaliokunnalle 10.6.2021

Vastine hallintovaliokunnalle prof. Mäenpään ja oikeusministeriön lausunnosta
hn Janne Öberg/VM

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on saanut hallituksen esityksestä kirjallisen lausunnon professori Olli Mäenpäältä ja oikeusministeriöltä. Oikeusministeriö viittaa lausunnossaan 19.2.2021 antamaansa esitysluonnosta koskevaan lausuntoonsa ja toteaa, että lausunnossaan esittämän lisäysehdotus on otettu huomioon hallituksen esityksessä. Oikeusministeriöllä ei ole esityksestä muuta lausuttavaa. Valtiovarainministeriö toteaa, että esitystä on muutettu, kuten oikeusministeriö lausuu, eikä valtiovarainministeriölläkään ole asiaan huomauttamista.

Professori Mäenpää esittää lausunnossaan huomioita ja muutosehdotuksia lain soveltamisalaan, ministeriöön toimivallan käyttäjänä ja ministeriön pidätysvaltaan sekä yhteistyöryhmään ja sen kuulemisvelvoitteeseen. Valtiovarainministeriö on alla kirjoittanut näkemyksensä professori Mäenpään lausunnossaan esittämästä ja tehnyt ehdotuksia mahdolliseksi muutoksiksi esitettyyn säädökseen. Ministeriö on osana ministeriön toimivaltaa koskevaa vastinetta kuvannut seikkaperäisesti ministeriön alaiseen hallintoon kohdistaman toimivallan muutosta suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön ja arvioinut muutoksen merkittävyyttä. Ehdotukset mahdollista säädösmuutoksista on koottu vastineen loppuun. Säädösehdotukseen on myös sisällytetty ehdotus kieliasuun liittyväksi tarkistukseksi. Kaikkien pykälien osalta käytettäisiin yhtenäistä taivutusmuotoa ”yksiköiden”, ei ”yksikköjen”.

Lain soveltamisala

Mäenpää:
Lausunnon mukaan 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.

VM vastine:
Voimassa oleva laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (362/2002) 1§:n mukaan kyseisessä laissa säädetään toimivallasta päätettäessä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoituspaikasta sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta. Lakia ei sovelleta Suomen ulkomaanedustustoihin,

eduskunnan alaisiin laitoksiin, Kansaneläkelaitokseen, Suomen Pankkiin, yliopistoihin eikä valtion liikelaitoksista annetun lain (627/1987) mukaisiin liikelaitoksiin. Näin ollen vaikuttaa siltä, että voimassa oleva ns. alueellistamislaki ja sen nojalla annettua valtioneuvoston asetusvaltion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (567/2002) tuomioistuimia, toisin kuin monia muita toimijoita, jotka eivät kuulu valtioneuvoston ohjausvaltaan, ei ole nimenomaisesti suljettu pois lain soveltamisalasta. Niiden kuuluminen voimassa olevan lain soveltamispiiriin on tulkinnanvaraista.

Toisin kuin voimassa olevassa laissa, käsittelyssä olevan hallituksen esityksen mukaan säädettäisiin selkeästi, että toimivalta päättää valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikasta kuuluu asianomaiselle ministeriölle, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tuomioistuimien sijainnista säädetään erikseen tuomioistuinlaissa (2016/673) ja sen nojalla säädetyissä asetuksissa, joten esityksen 5 §:n mukainen ministeriön toimivalta tehdä tai pidättää päätösvalta koskien yksikköjen tai toimintojen sijoittumista ei sovellu tuomioistuimiin. Esimerkiksi käräjäoikeuksien toimipaikoista säädetään voimassa olevan lain nojalla oikeusministeriön asetuksella (oikeusministeriön asetus käräjäoikeuksien kanslioiden ja istuntopaikkojen sijainnista 1115/2020). Näin ollen käräjäoikeusverkkoa koskien päätöksiä voidaan tehdä ministeriötasolla. Asia ei olisi tämän esityksen myötä muuttumassa mutta tuo esiin sen, millä tasaolla tuomioistuimien toimipaikoista voidaan säätää (ministeriön asetus).

Esitetyn lain soveltamisalaan kuuluu valtion palveluiden saatavuuden järjestäminen ja valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittaminen. Tuomioistuimien voitaneen tulkita kuuluvan soveltamisalan piiriin. Näin ollen esitetyn lain yleistasoisia tavoitteita olisi lähtökohtaisesti sovellettu myös tuomioistuinverkkoon, ja sille olisi voitu asettaa strategisen tason tavoitteita valtakunnallisessa suunnitelmassa. Ministeriöille tässä laissa esitetty päätösten pidättämisoikeus koskee hallituksen esityksen perusteluiden mukaan asiakaspalvelun saatavuuden järjestämistä, eikä sillä voida vaikuttaa edes välillisesti viranomaisen asiakkaana olevien yksilöitä tai yhteisöjä koskeviin päätöksiin. Kyseessä voitaisiin katsoa olevan hallinnon järjestämiseen kuuluva ohjaaminen. Tiedonhallintalakia koskeneessa lausunnossaan (PeVL 73/2018) perustuslakivaliokunta toteaa, että sen mielestä perustuslain 3 §:n sääntelystä seuraa, että tuomioistuimet eivät kuulu julkiseen hallintoon. Samoin perustuslakivaliokunta on samassa lausunnossaan todennut, että mikäli tarkoituksena on kohdistaa ohjausta tuomioistuimiin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käytön edellytyksenä, että lakiin sisällytetään nimenomainen rajaus sääntelyn kohdentamisesta vain tuomioistuimen hallinnolliseen toimintaan

Valtion palveluiden järjestämistä osaltaan ohjaava asetus valtion virastojen aukiolosta (332/1994) soveltuu sanamuotonsa mukaan kaikkiin valtion virastoihin. Erikseen sen 5 §:ssä säädetään, että asetus ei koske puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, valtionarkistoa, maakunta-arkistoja, ulkomaanedustusta, yliopistoja, korkeakouluja ja muita valtion oppilaitoksia eikä tullilaitoksen paikallishallintoa. Aukioloasetuksen on tulkittu soveltuvan myös tuomioistuimiin. Ainakin näin on tulkinnut eduskunnan oikeusasiamies kanteluratkaisussaan EOAK/3108/2017, joka koski Helsingin hallinto-oikeuden puhelinpalveluiden aukioloaikoja. Ratkaisussa ei kuitenkaan otettu suoraan kantaa aukioloasetukseen sisältyvien ministeriön toimivaltuuksien soveltamiseen.

Vaikuttaa siltä, että ainakaan kategorisesti tuomioistuimia ei ole voimassa olevissa edellä kuvatuissa säädöksissä rajattu toimitilaverkkoa ja palveluiden aukioloa koskevien säädösten ulkopuolelle. On huomattava, että kyseinen sääntely on suhteellisen vanhaa.

Tuomioistuinvirasto ja oikeusministeriö eivät hallituksen esitysluonnosta koskeneessa lausunnossaan ottaneet kantaa, että tuomioistiuimet olisi nimenomaisesti lakiin kirjoittaen rajattava pois lain

soveltamisalasta. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus, joille lausuntopyyntö lähetettiin, eivät lausuneet asiassa.
Ehdotus
Valtiovarainministeriö lausuu kantanaan, että hallituksen esityksen tavoitteena on käynnistää toimintamalli, joka mahdollistaisi nykyistä vaikuttavamman ja pitkäjänteisemmän valtioneuvostotasoisen poikkihallinnollisen suunnittelun, ohjauksen ja seurannan joka edistäisi valtion viranomaistehtävien tuloksellisuutta ja varmistaisi eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen vastaaminen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Hallituksen esityksessä jo esitetyn mukaan tuomioistuinverkkoa koskevassa päätöksenteossa tulee aina kuitenkin ottaa huomioon perustuslain suojaama tuomioistuinten riippumattomuus (s. 39). Kun nämä kaksi tavoitetta on argumentaatiossa nähty hallituksen esityksessä asettuvan vastakkain, lausuu valtiovarainministeriö kantanaan, että tuomioistuinten riippumattomuus olisi ensisijaisesti esityksessä varmistettava. On myös osittain tulkinnanvaraista, kuuluvatko tuomioistuimet lain soveltamisalaa määrittävään käsitteeseen ”valtionhallinnon yksiköt” ja pitääkö valtion palvelut sisällään tuomioituimensellaisen asiakaspalvelun, jossa on kyse tuomioistuimen hallinnollisesta toiminnasta. Asia on syytä selkeästi lakiin kirjoittaa. Valtiovarainministeriö ei vastusta professori Mäenpään lain 1 §:ää koskevaan näkemystä.

Esimerkki lain soveltamisalaan mahdollisesti tehtävästä muutoksesta on esitetty tämän vastineen lopussa. Tuomiosoituimien lisäksi laissa voitaisiin mainita valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat. Tällaista ilmaisua hallintovaliokunta on suosittelut mietinnössään HaVM 38/20218vp.

Ministeriön toimivalta – asianomainen ohjaava ministeriö

Mäenpää:
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. 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 toimialalla.

VM vastine:
HE:n 5 §:n 1 mom. mukaan toimivalta päättää valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikasta kuuluu asianomaiselle ministeriölle, jollei muualla laissa toisin säädetä. Asianomainen ministeriö voi pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvallan yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden kannalta merkityksellisiksi.

Säännöksessä on seurattu voimassa olevan lain ilmaisutapaa. Voimassa olevan lain 3 §:n 1 mom. mukaan ”toimivalta 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen yksikköjen ja toimintojen sijoittamisessa kuuluu asianomaiselle ministeriölle”. Pykälän 2 mom. mukaan ”asianomainen ministeriö voi pidättää itselleen alaistensa virastojen ja laitosten päätösvallan alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevissa tapauksissa, jotka ministeriö katsoo merkittäviksi”. Lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuja yksiköitä ja toimintoja ovat valtion keskushal-

linnon yksiköt ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavat valtion toiminnot sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevat alueelliset ja paikalliset valtion yksiköt ja toiminnot. Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa (PeVL 6/2002 vp) asiaa koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 237/2001), mutta ei kiinnittänyt tähän säätämistapaan huomiota.

Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä olettamasta, että asianomaisella ministeriöllä on tarkoitettu ministeriötä, jonka toimialaan viranomainen kuuluu. Annettuna otettu ajatus on ollut, että sijoittumista ja yksiköissä tarjottavien palveluiden saatavuutta koskevaa pidättämisoikeutta käyttäisi se toimivaltainen ministeriö, jonka toimialaan kyseinen viranomainen pääosaltaan säädösten mukaan kuuluu, ja joka ensisijaisesti käyttää hallintoonsa kuuluvaan viranomaiseen PL 68 §:ssä tarkoitettua ohjaustoimivaltaa, ja jolle kuuluvan talousarvion pääluokasta kyseisen viranomaisen toimintamenot katetaan. Asianomainen ohjaava ministeriö myös ”toimii” talousarviolainsäädännössä tarkoitettuna ohjaavana ministeriönä ja myös ensisijassa vastaa viranomaisen tulosohjauksesta. Tällaisen asianomaisen ohjaavan toimivaltaisen ministeriön vastuulle kuuluu myös kyseistä viranomaista koskevan lain (organisaatiolain/virastolain) valmistelu. Hallituksen esityksen valmistelussa on lähdetty siitä, että tällainen ”asianomainen” ministeriö on aina löydettävissä, vaikka viranomainen, kuten esimerkiksi aluehallintovirasto, suorittaisi usean eri ministeriön toimialaan kuuluvan lainsäädännön mukaisia tehtäviä (ns. monialavirasto). Ohjauksen osalta on tai ainakin pitäisi olla jokaisen viranomaisen osalta selkeästi säädetty siitä, minkä ministeriön toimialaan se kuuluu, mikä ministeriö toimii viranomaisen päällikön esimiestehtävissä, vastaa hallinnollisesta ohjauksesta ja tulosohjauksesta ja miten muut ministeriöt, joiden tehtäviä viranominen myös hoitaa, osallistuvat kyseisen viranomaisen ohjaamiseen. Perustuslain ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy perustuslakivaliokunnan arvion mukaan väistämättä vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta (PeVL 1/2016 vp, s. 4).

Professori Mäenpään lausunnon pohjalta vaikuttaa siltä, että sanamuotoa on kuitenkin selkeästi syytä muuttaa. Lausunnossa esimerkinomaisesti esitetty säädös: ”toimivalta kuuluu ministeriölle, jonka toimialaan palvelu tai yksikkö kuuluu”, voi olla hyvä lähtökohta.

Olisi perusteltua, että yksiköiden ja toimintojen sijaintia ja niissä tarjottavan asiakaspalvelun saatavuutta, jonka voi katsoa tarkoittavan ainakin yksikössä olevan palvelutarjonnan laajuutta ja palvelun aukioloa, koskeva toimivalta kuuluisi ensi sijassa ministeriölle, jonka vastuulla on ohjata viranomaisen hallintoa ja jonka pääluokasta toimintamenot, eli resurssit toimipaikkojen ja niissä tarjottavien palveluiden kuluista katetaan. Professori Mäenpään ehdottaman esimerkin sanamuoto ”toimivalta kuuluu ministeriölle, jonka toimialaan palvelu kuuluu” saattaa mahdollistaa tulkinnan, että yksiköissä hallinnon asiakkaille tarjottavien palveluiden saatavuutta koskeva pidättämisoikeus seuraisi siitä, minkä ministeriön lainsäädäntöön kyseinen tehtävä, esimerkiksi lupaviranomaistehtävä, ja siihen liittyvän asiakaspalvelun järjestäminen kuuluu. Tällöin palveluiden saatavuutta koskeva pidättämisoikeus voisi kuulua samaan aikaan usealle ministeriölle. Tällainen yksiköissä annettavan palvelukokonaisuuden pilkkominen usealle ministeriölle saattaisi johtaa erittäin epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin, kun viranominen järjestää asiakaspalveluitaan. Asiaa tulisikin lähestyä siten, että asiakaspalvelun saatavuuden järjestäminen kuuluu kokonaisuudessaan osaksi viranomaisen hallinnon järjestämistä, ja toimivaltainen ministeriö on se ministeriö, jonka toimivaltaan viranomaisen hallinto kuuluu. Monialaisten virastojen osalta on pääsääntöisesti säädetty yhteistyövelvoitteista, joten myös muilla ohjaukseen osallistuvilla ministeriöillä on mahdollisuus vaikuttaa palveluiden saatavuuteen, vaikka päätöksen pidättämistoimivalta olisi selkeyden vuoksi kokonaisuudessaan säädetty yhdelle ministeriölle, jonka toimialaan viranomaisen pääasiallisesti kuuluu.

Ehdotus
Olisi perusteltua harkita, että 5 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimialaan yksikkö tai toiminto kuuluu ja myös toimivalta pidättää yksikössä tarjottavien palveluiden saatavuutta koskevia päätöksiä kuuluisi samalle ministeriölle. Tällä valtiovarainministeriön käsityksen mukaan viittaisiin ministeriöön, jonka toimialaan viranomainen pääsääntöisesti kuuluu ja jonka tehtäviin kuuluu ohjata viranomaisen organisaatiota ja hallintoa. Säädöstä voisi harkita muutettavan seuraavasti:

> …Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimialaan yksikkö tai toiminto kuuluu, jollei muualla laissa toisin säädetä. Ministeriö, jonka toimialaan yksikkö tai toiminto kuuluu, voi pidättää itselleen toimialaansa kuuluvan viranomaisen päätösvallan …

Tällöin selvyyden vuoksi voisi olla perusteltua vielä täsmentää, että toimivalta monialaisissa viranomaisissa kuuluu lähtökohtaisesti sille ministeriölle, jonka toimialaan viranomaisen pääasiallisesti valtioneuvosto ohjesäännön ja muiden ministeriöiden välistä työnjakoa koskevien säädösten mukaan kuuluu ja jolle toimivalta ohjata viranomaisen hallintoa on säädetty.

> Vaihtoehtoisesti voisi myös harkita säädettävän seuraavasti:
>
> …Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimivaltaan viranomainen pääasiallisesti kuuluu, jollei muualla laissa toisin säädetä. Edellä tarkoittu toimivaltainen ministeriö voi pidättää itselleen toimialaansa kuuluvan viranomaisen päätösvallan…

.

Ministeriön toimivalta – päätöksen pidättäminen

Mäenpää:
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. 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.

VM:n vastine:
Voimassa olevan valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain 3 §:n 1 mom. mukaan ”toimivalta 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen yksikköjen ja toimintojen sijoittamisessa kuuluu asianomaiselle ministeriölle”. Pykälän 2 mom. mukaan ”asianomainen ministeriö voi pidättää itselleen alaistensa virastojen ja laitosten päätösvallan alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevissa tapauksissa, jotka

ministeriö katsoo merkittäviksi”. Lain 1 §:n 1 momentissa. tarkoitettuja yksiköitä ja toimintoja ovat valtion keskushallinnon yksiköt ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavat valtion toiminnot sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevat alueelliset ja paikalliset valtion yksiköt ja toiminnot. Voimassa olevaa laki on mahdollista tulkita siten, että kyseessä on yleislaki, jolloin toimivaltasäännös väistyy, mikäli asiasta säädetään tarkemmin erityislainsäädännössä. Pidättämistoimivalta koskee tilanteita, joissa päätösvalta on säädetty viranomaiselle itselleen.

Ministeriön päätösvalta sijoittamisen osalta rajautuu vain niihin tapauksiin, joissa yksiköiden sijaintia koskeva päätösvalta on delegoitu virastolle itselleen. Esimerkiksi poliisin toimipisteistä säädetään siten, että niistä tehdään sisäministeriön päätös (SMp poliisilaitosten toimipisteiden sijaintipaikoista). Eli Poliisihallituksella eikä poliisilaitoksilla ole voimassa olevan lain mukaan toimivaltaa päättää toimipisteistään.

Nyt ehdotetun 5 §:n 1 momentin mukaan toimivalta päättää valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikasta kuuluu ministeriölle, jollei muualla laissa toisin säädetä. Esitetyn lain toissijaisuus erityislainsäädäntöön nähden tuodaan esityksessä selvästi näkyväksi. Suuressa osassa viranomaisia yksiköistä säädetään laissa tai lain nojalla asetuksilla. Muutos voimassa olevaan lakiin on hyvin vähäinen.

Saman momentin mukaan ministeriö voisi pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvallan yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden kannalta merkityksellisiksi.

Ministeriön päätöksen pidättämistoimivalta ei siis koske tilanteita, joissa toimipaikkojen sijainnista on säädetty laissa tai lain nojalla asetuksessa.

Päätösvallan pidättämistoimivalta yksiköiden ja toimintojen sijainnin osalta koskee vain tilanteita, jossa päätösvalta on lailla tai asetuksella delegoitu viraston itsensä esimerkiksi työjärjestyksellä päätettäväksi. Tällaisia säädöksiä on vähän, mutta esimerkiksi hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) 5§:n mukaan hätäkeskuslaitoksen työjärjestyksessä määrätään muun muassa laitoksen muiden yksiköiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja sijaintipaikasta. Verohallinnosta annetun lain 6 §:n mukaan Verohallinnon työjärjestyksessä annetaan tarkemmat määräykset mm. Verohallinnon päätoimipaikoista ja 20 §:n mukaan verotuksen oikaisulautakunnan jaostojen sijaintipaikoista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 13 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus perustaa ja lakkauttaa työ- ja elin-keinotoimistot sekä määrää työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueet, nimet ja toimipaikat. Arviointikeskuksen ja yhdyskuntaseuraamustoimiston perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtaja ja rikosseuraamusalueen muun yksikön perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää aluejohtaja. Luonnonvarakeskuksesta annetun lain (561/2014) 8 §:n mukaan tarkempia määräyksiä Luonnonvarakeskuksen toimipaikoista annetaan työjärjestyksellä.

Erona voimassa olevaan lakiin on se, että pidättämispäätösvalta ei rajaudu alueellisten ja paikallisten yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskeviin tapauksiin. Alueellisen ja paikallisen yksikön määritelmä on tulkinnanvarainen, mutta se tarkoittanee laajasti kaikkia muita yksiköitä, kuin valtakunnallisesti toimivan keskusviraston päätoimipaikkaa. Näistä valtakunnallisen viranomaisen päätoimipaikoista yleensä muutenkin säädetään erikseen. Ero voimassa olevan ja nyt esitetyn lain välillä on tältä osalta hyvin pieni. On arvioitavissa, että lainmuutoksella ei tämän osalta juuri ole käytännön vaikutuksia. Erona voimassa olevaan lakiin on se, että pidättämispäätösvalta ei

rajaudu yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskeviin tapauksiin vaan myös esimerkiksi yksiköiden perustamista koskeviin päätöksiin. Käytännössä muutokset toimitilaverkon osalta ovat olleet supistavia ja kehityksen suunta on sama. Uuden yksiön perustaminen on pääsääntöisesti sidoksissa vanha yksikön lakkauttamiseen, johon ministeriöllä puolestaan jo voimassa olevan lain mukaan on pidättämisoikeus. Muutoksen käytännön merkitys on pieni, mutta se selkiyttää lain logiikka, jonka mukaan ministeriöllä jo nykyisin halutaan olevan oikeus merkityksellisisä asioissa ottaa virastoille osoitettua toimipaikkaverkkoa koskevaa päätösvaltaa itselleen.

Merkittävämpi muutos olisi se, että ehdotettu säännös sisältäisi mahdollisuuden pidättää myös päätöksiä, jotka koskevat yksiköissä tarjottavien asiakaspalveluiden saatavuutta. Säännöskohtaisen perustelun mukaan yksikössä tarjotulla palvelulla tarkoitetaan fyysisessä sijaintipaikassa tarjottua hallinnon asiakkaille suunnattua käyntiasiointipalvelua sekä esimerkiksi yksiköissä paikan päällä annettavaa apua digitaalisten palveluiden käyttämiseen. Perustelujen mukaan päätöksen pidättämistoimivalta ei kuitenkaan sanamuotonsa mukaan koske alaisten virastojen digitalisten palveluiden järjestämistä koskevia päätöksiä.

Ministeriöiden oikeus pidättää alaisensa hallinnon päätöksiä yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuuden osalta voidaan arvioida lisäävän jossain määrin ministeriön toimivaltuuksia, mutta asian voidaan myös kuvata olevan myös lain tilaa selkeyttävä. Muutos voimassa olevan lainsäädännön mukaiseen ministeriön ohjaustoimivaltaan ei ole kuitenkaan käytännössä niin huomattava, kuin lain sanamuodosta saattaisi päätellä. Ministeriö vastaa joka tapauksessa perustuslain mukaan alaisensa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja sillä on toimivalta antaa toiminnan, myös palveluiden, järjestämiseen liittyviä hallinnon sisäisiä yleisiä määräyksiä. Ministeriön perustuslain nojalla osoittamassa ohjaustoimivallassa on kuitenkin jossain määrin tulkinnan varaa. Lisäksi voimassa olevan virastojen aukiolosta annetun omaperäisasetuksen (332/1994) nojalla ministeriöillä on toimivaltuus asettaa ehtoja virastojen aukiololle tai kieltää virastoa poikkeamasta asetuksessa määritellystä aukiolosta. Eduskunnan oikeusasiamies kanteluratkaisussaan EOAK/3108/2017 tulkinnut ko. aukiolon tarkoittavan käyntiasioinnin lisäksi myös puhelinpalveluiden aukioloa. Ministeriöllä on siis voimassa olevan lainsäädännön eri säädösten mukaan jo nykyisin toimivaltaa ohjata alaisensa hallinnon palveluiden järjestämistä.

Esitetyn yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevan pidättämistoimivaltaan liittyvän muutoksen tarpeellisuus liittyy mm. siihen, että olisi loogista säätää ministeriölle pidättämisoikeus yksiköiden ja toimintojen sijainnin lisäksi myös sen osalta, mitä palveluita ja mihin aikaan yksiköissä tarjotaan. Muutoin olisi periaatteessa mahdollista päätyä esimerkiksi tilanteeseen, jossa olemassa olevassa yksikössä, joita koskevan päätöksen ministeriö on tehnyt tai pidättänyt, ei käytännössä ole juuri toimintaa. Lisäksi on todettava, että tulkinnat liittyen edellisessä kappaleessa kuvatusta jo voimassa olevaan sääntelyyn perustuvasta ohjaustoimivallasta jonkin verran vaihtelevat, eikä kaikkia säännöksiä, erityisesti mainittua aukioloasetusta, aina riittävästi tunneta. Kyseinen aukioloasetus on osittain vanhentunut, ja sen kumoamiseksi on tehty aloitteita jo vuosia. Ministeriölle ja ministerille on kuitenkin nähty kansanvaltaisuudenkin toteutumisen vuoksi tarpeelliseksi säilyttää selkeä puuttumiskeino palveluita ja palveluverkkoa koskevissa merkittävissä ratkaisuissa. Esityksen tarkoitus on selkeyttää ministeriöiden mahdollisuuksia varmistaa alaisensa hallinnon osalta lakisääteisten valtion palveluiden järjestämistä koskevien tavoitteiden toteutuminen myös palvelurakenteiden muutosten aikana. Kyseessä on hallituksen esityksen perusteluiden mukaan vain poikkeuksellisesti käytettävä ohjauskeino. Esitys on hallituksen esityksen perusteluissa nähty tarpeelliseksi koordinaation ja vaikuttavuuden vahvistamisen kannalta ja mm. laajempien palvelupisteverkkoratkaisujen ohjaamiseksi.

Toisin kuin voimassa olevassa laissa, esitetyssä laissa päätöksen pidättämisoikeuden merkityksellisyys sidotaan laissa säädettyihin tavoitteisiin. Tältä osin se olisi voimassa olevaa päätöksenpidättämistoimivaltuutta tarkemmin rajattu. Lisäksi pykälän perusteluissa todetaan, että päätöksentekovallan pidättäminen edellyttää objektiivista asian merkityksellisyyden arviointia. Yksiköiden ja toimintojen sijoittaminen sekä palveluiden saatavuudesta päättäminen on perusteuiden mukaan lähtökohtaisesti viraston johtamisasia. Päätöksen pidättämisoikeus on perusteluiden mukaan poikkeus, jota on tarkoitus käyttää lähinnä tilanteissa, joissa on selkeästi vaarana, että viranominen ei toiminnassaan toteuta valtioneuvoston päättämään suunnitelmaa tai sitä tarkentavia hallinnonalakohtaisia linjauksia tai esimerkiksi laillisuusvalvojien antamia päätöksiä.

Ehdotus
Yksikössä annettava asiakaspalvelun saatavuutta koskevan asian käsitettä on avattu lain perusteluissa. Jos pidätystoimivallan käytön kriteerin kuitenkin arvioidaan muodostuvan siten laajaksi ja tulkinnanvaraiseksi, että sääntelyä on perusteltua täsmentää, ministeriö ehdottaa, että *yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevassa asiassa* sanamuotoa voisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti:

> … ja yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa sekä vastaavaa yksikössä tarjottavien palveluiden saatavuutta koskevassa asiassa

Edellä olevalla tavalla muotoiltuna säännöksessä itsessään olisi määritelty, mitä laissa tarkoitetaan yksiköissä tarjottavan palvelun saatavuudella ja sidottu se lähtökohtaisesti palvelutarjonnan laajuuteen ja palveluiden aukioloon. Vaikka säännös voisi kattaa myös muita yksikössä tarjottavien palveluiden saatavuutta koskevia asioita, niiden tulisi asiallisesti ja vaikutuksiltaan vastata laissa mainittuja.

Ehdotus
Merkityksellisyys-kriteerin arviointia on jo perusteluissa avattu, ja se on säännöksessä sidottu merkityksellisyyteen esitetyn lain 2 ja 3 §:n tavoitteiden kannalta. Mikäli ko. kohtaa katsotaan aiheelliseksi tarkentaa, voisi merkityksellisyyden käsitettä hieman tarkentaa ja sitoa se sanamuodoltaan vielä selkeämmin esitetyn lain tavoitteiden toetutumiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa jo todetaan, että päätöksen pidättämisoikeus on poikkeus, jota on tarkoitus käyttää lähinnä tilanteissa, joissa on selkeästi vaarana, että viranominen ei toiminnassaan toteuta valtioneuvoston päättämää suunnitelmaa tai sitä tarkentavia hallinnonalakohtaisia linjauksia. Tämä tulkintaa ohjaava linjaus olisi edelleen sovellettavissa, vaikka säännöksen sanamuotoa muutettaisiinkin. Lisäksi merkityksellisyyden voisi rajata vain laissa säädettyihin tavoitteisiin, sillä ne eivät hallituskausittain vaihtele, niin kuin valtakunnallisen suunnitelman tavoitteet. Pidättämisoikeuden piiriin kuuluvan päätöksen merkityksellisyyden arviointi on kuitenkin aina palautettava siihen, onko asia merkityksellinen laissa säädettyjen tavoitteiden toetutumisen kannalta.

Lain kohdan, *jos ministeriö katsoo päätöksen 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden kannalta merkityksellisiksi*, korvata esimerkiksi seuraavalla:

> …jos ministeriö katsoo päätöksen olevan sellainen, että se voi merkittävästi vaikuttaa 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumiseen.

Edellä kuvattuun viitaten, hallituksen esityksen ei ole arvioitu merkittävästi lisäävän ohjaavien ministeriöiden päätösvallan pidättämispäätösten määrää eikä ministeriön ja sen alaisen viranomaisen välisen suhteen ja tehtävänjaon arvioida esityksen vuoksi muuttuvan taikka viraston johtamisen ja

paikallisen tiedon ja osaamisen mahdollisuuksien hyödyntämisen kaventuvan haitallisesti. Ministeriöiden toimivaltuuksia on mahdollista kuitenkin tarkastella professori Mäenpään lausunnon johdosta vielä uudelleen. Edellä esitetyt kaksi ehdotusta mahdollisiksi säädösmuutoksiksi rajaisivat ministeriön toimivaltuuksien käyttöä hallituksen esityksessä esitetystä, mikäli tämä katsotaan tarpeelliseksi.

Yhteistyöryhmän kuulemisvelvoite

Mäenpää:
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.

Valtiovarainministeriön vastine:
Esitetyn lain mukaan yhteistyöryhmä kuulee ainakin maakuntien liittoja, Valtion yhteispalveluiden neuvottelukuntaa ja muita valtion palveluiden ja alueiden kehittämiseksi perustettuja toimielimiä, valtion kokonaisturvallisuuden ja varautumisen asiantuntijaelimiä sekä valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöjä. Valtion yhteispalveluiden neuvottelukuntaan taas sisältyy edustus mm. Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry:stä, Eläkeliitto ry:stä ja Invalidiliitto ry:tä. Esitetyn lain perustelujen mukaan valtion palveluiden kehittämiseksi perustettuja toimielimistä todetaan, että tällainen taho olisi esimerkiksi Digi arkeen -neuvottelukunta, joka on perustettu tukemaan digitaalisten palvelujen kehittämistä niin, että eri väestöryhmät pystyisivät käyttämään yhdenvertaisesti digitalisaation tuomia mahdollisuuksia. [Digi arkeen -neuvottelukunta on yhteistyö- ja vuoropuhelukanava kansalaisjärjestöjen, tutkijoiden, eri viranomaisten ja julkisten palveluiden digitalisoinnista vastaavan valtiovarainministeriön välillä https://vm.fi/digi-arkeen-neuvottelukunta]. Lisäksi lain mukaan voidaan kuulla muita valtion palveluiden kehittämiseksi perustettuja toimielimiä. Perusteluissa todetaan, että laissa säädetty kuultavien lista ei ole muut tahot poissulkeva, vaan riippuen muun muassa kulloisenkin suunnitelman sisällöstä ja laajuudesta, yhteistyöryhmä voi kuulla tarpeen mukaan muita tarpeellisia tahoja. Valtiovarainministeriö lausuu, että asiakasnäkökulma ja palveluiden käyttäjien kuuleminen ovat oleellinen osa valtionhallinnon ja palveluiden kehittämistä. Näkökulma sekä eri asiakastahojen kuuleminen ovat jo sisäänrakennettu osaksi hallituksen esitystä.

Ehdotus
Esitetyssä laissa jo säädetään sellaisten toimielimien kuulemisesta, joissa on monipuolinen eri asiakasryhmien edustus. Tämän vuoksi ei nähdä tarvetta muuttaa esitystä tämän osalta. Jos muutos katsotaan kuitenkin välttämättömäksi, niin säännös olisi mahdollista muotoilla esimerkiksi siten, kun kootuissa ehdotuksissa esitetään.

Ehdotukset kootusti

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että ottaen huomioon professori Mäenpään lausunnossaan esittämä, sekä eräät aiemmin mainitut tekniset sanamuotojen tarkistukset, laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista voisi kokonaisuudessaan kuulua esimerkiksi seuraavasti (lisäykset alleviivattu ja poistuvat yliviivattu):

Laki

valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tässä laissa säädetään valtion palveluiden saatavuuden järjestämistä sekä valtion yksiköiden ~~yksikköjen~~ ja toimintojen sijoittamista koskevista yleisistä tavoitteista, niitä koskevasta valtakunnallisesta suunnittelusta ja yhteensovittamisesta sekä päätöksenteosta.

Tätä lakia ei sovelleta eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin, Suomen ulkomaanedustustoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätiöihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, valtion omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin. Sen 3 ja 5 §:ää ei sovelleta valtion liikelaitoksiin.

Tämän lain soveltamisalaan kuuluva viranomainen vastaa siitä, että palveluiden saatavuus on järjestetty 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden mukaisesti myös sellaisen palvelutehtävän osalta, jonka se on siirtänyt lain soveltamisalaan kuulumattomalle taholle.

2 §

Tavoitteet

Valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että koko maan kattavasti valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asioinnin keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla.

Valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa.

3 §

Valtakunnallinen suunnitelma

Valtioneuvosto laatii toimikautensa ajaksi suunnitelman 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Suunnitelma perustuu hallinnonalarajat ylittävälle kokonaiskuvalle valtion palveluiden tarpeen ja saatavuuden sekä yksikköjen ja toimintojen sijoittumisen tilasta. Suunnitelma sisältää valtionhallinnon yhteisiä tai hallinnonalakohtaisia strategisen tason linjauksia yksiköiden ja toimintojen sijoittamiselle sekä strategisia kehittämistavoitteita palveluiden saatavuudelle ja toiminnan tuloksellisuudelle. Suunnitelma sisältää arvion toimintaympäristön kehittymisestä suunnitelman laadintaa seuraavan kahdeksan vuoden aikana. Suunnitelmaan on sisällytettävä tieto 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden kannalta erityisen merkityksellisestä uuden yksikön tai toiminnon perustamisesta tai lakkauttamisesta sekä merkittävimmistä palveluiden saatavuutta muuttavista hankkeista. Suunnitelmassa voi olla valtakunnallisia tai alueellisia painotuksia.

Suunnitelma voi sisältää tavoitteita yhteisten palveluiden ja tilojen taikka monipaikkaisen työskentelyn järjestämiselle ja vastaavalle palvelurakenteeseen ja toimintojen sijoittamiseen vaikuttavalle kehittämiselle. Suunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon Kansaneläkelaitoksen, kuntien ja muun julkisen hallinnon yksiköiden ~~yksikköjen~~, palveluiden ja muiden toimintojen sijoittumista koskevat suunnitelmat.

Suunnitelma sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa. Valtioneuvosto seuraa ja arvioi suunnitelman toteutumista ja tarkistaa suunnitelman tarvittaessa. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä suunnitelman valmistelusta ja aikataulusta.

4 §

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmä

Edellä 3 §:ssä tarkoitetun suunnittelun ja seurannan yhteensovittamisen tueksi valtiovarainministeriö asettaa valtioneuvoston toimikaudeksi Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmän (*yhteistyöryhmä*), jossa ovat edustettuina ministeriöt, Kansaneläkelaitos ja Suomen kuntaliitto sekä sellaiset valtion viranomaiset ja valtion liikelaitokset, joilla on laaja toimipaikkaverkosto tai jotka hoitavat laajasti asiakaspalvelutehtäviä. Yhteistyöryhmä kuulee ainakin maakuntien liittoja, Valtion yhteispalveluiden neuvottelukuntaa ja muita valtion palveluiden ja alueiden kehittämiseksi perustettuja toimielimiä ja valtion palvelujen käyttäjiä edustavia tahoja, valtion kokonaisturvallisuuden ja varautumisen asiantuntijaelimiä sekä valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöjä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteistyöryhmän kokoonpanosta ja tarkemmista tehtävistä.

5 §

Toimivalta

1 mom. Valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimialaan yksikkö tai toiminto kuuluu ~~Toimivalta päättää valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikasta kuuluu asianomaiselle ministeriölle~~, jollei muualla laissa toisin säädetä. Ministeriö, jonka toimialaan yksikkö tai toiminto kuuluu, voi pidättää itselleen toimialaansa kuuluvan viranomaisen päätösvallan yksiköiden ja toimintojen sijoittumista ja yksikössä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa sekä vastaavaa yksikössä tarjottavien palveluiden saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen olevan sellainen, että se voi merkittävästi vaikuttaa 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumiseen. ~~Asianomainen ministeriö voi pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvallan yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden kannalta merkityksellisiksi.~~

1 mom. (toinen vaihtoehto) Valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimivaltaan viranomainen pääasiallisesti kuuluu, jollei muualla laissa toisin säädetä. Edellä tarkoitettu toimivaltainen ministeriö voi pidättää itselleen toimialaansa kuuluvan viranomaisen päätösvallan yksiköiden ja toimintojen sijoittumista ja yksiköissä annettavan palvelun laajuutta ja aukioloa koskevassa asiassa tai vastaavassa yksikössä tarjottavien palveluiden saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen olevan sellainen, että se voi merkittävästi vaikuttaa 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumiseen. ~~Asianomainen ministeriö voi pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvallan yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden kannalta merkityksellisiksi.~~

Ministeriössä 1 momentissa tarkoitetun asian ratkaisee ministeri. Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:ssä.

Ennen valtion yksiköiden ~~yksikköjen~~ ja toimintojen sijoittamista ja yksikössä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevan päätöksen tekemistä, tulee arvioida sen vaikutukset 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden ja 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden toteutumisen kannalta. Vaikutusarviointi tulee pyynnöstä toimittaa valtiovarainministeriölle.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .