VM lisäselvitys hallintovaliokunnalle 22.6.2021

hn. Janne Öberg, VM

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (HE 62/2021). Esitetyn 5 §:n tulkinnasta.**

Valtiovarainministeriö on aiemmin lausunut HE 62/2021:stä hallintovaliokunnalle 31.5.2021 (VM asiantuntijalausunto), 7.6.2021 (VM vastine) ja 10.6.2021 (VM vastine hallintovaliokunnalle prof. Mäenpään ja oikeusministeriön lausunnosta).

Valtiovarainministeriö on ennen tämän lausunnon laatimista tutustunut myös oikeusministeriön käsitykseen siitä, miten asia on tarpeen ja mahdollista säädösteknisesti ilmaista ja ottanut sen huomioon tätä lausuntoa laadittaessa.

Valtiovarainministeriö täydentää lausuntojaan esitetyn 5 §:n tulkinnan osalta seuraavasti:

Hallituksen esityksen HE 62/2021 vp mukaan laissa on tarkoitus säätää ministeriöiden toimivallasta päättää alaisensa valtionhallinnon yksiköiden ja toimintojen sijoittumispaikasta. Lisäksi on tarkoitus säätää myös ministeriön valtuudesta pidättää itselleen muutoin alaiselleen viranomaiselle lailla tai lain nojalla tai muutoin kuuluva päätösvalta yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan palvelun saatavuutta koskevassa asiassa. Ministeriö ei voi pidättää itsellään päätösvaltaa yksiköiden ja toimintojen sijoittumispaikasta, jos siitä nimenomaisesti säädetään suoraan erityislaissa tai erityislain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa tai ministeriön asetuksessa.

*5 §:n 1 momentin ensimmäinen virke*
Hallituksen esityksen mukaan 5 pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että toimivalta päättää valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittumispaikasta kuuluu ministeriölle, jollei muualla laissa toisin säädetä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kyseessä on yleissäännöksen luonteinen säännös, jonka tarkoituksena on, ettei valtion yksiköiden ja toimintojen sijainnista olisi välttämätöntä erikseen säätää laissa tai asetuksessa. Säännös olisi toissijainen suhteessa siitä poikkeaviin säännöksiin. Ministeriön yksiköiden ja toimintojen sijoittumispaikkaa koskevaa päätösvaltaa ei voida lähtökohtaisesti käyttää vastoin muissa laeissa mahdollisesti olevia säännöksiä yksikköjen sijoituspaikoista. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan lailla viitattaisiin myös sen nojalla annettuun asetukseen ja laissa säädettyyn toimivaltuuteen. Esitetty ”jollei muualla laissa toisin säädetä” viittaa valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ylipäätään toimivallasta säätämiseen lain tasoisesti, eli toimivalta ei 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla kuulu ministeriölle, jos erityislaissa on säännös esim. asiasta säätämisestä asetuksella tai määräysten antamisesta asiasta työjärjestyksessä. Tämä vastaa valtiovarainministeriön käsityksen mukaan myös oikeusministeriön asiantuntijoiden käsitystä asiasta.

*5 §:n 1 momentin toinen virke*

Hallituksen esityksen 5 pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös, että ministeriö voisi pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvallan yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevassa asiassa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ministeriön yksittäistapauksellista päätösvaltaa ei voida käyttää vastoin muissa laeissa mahdollisesti olevia säännöksiä yksikköjen sijoituspaikoista. Ministeriön päätöksen pidättämistoimivalta ei siis koske tilanteita, joissa toimipaikkojen sijainnista on säädetty suoraan laissa tai lain nojalla asetuksessa. Päätösvallan pidättämistoimivalta koskee vain tilanteita, jossa päätösvalta on lailla delegoitu viraston päätettäväksi, jolloin asia on ”viranomaisen päätösvallassa”.

Yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa tai muuta palvelun saatavuutta koskeva päätöksenteko liittyy viranomaisen laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseen ja sitä koskevat päätökset kuuluvat pääsääntöisesti viranomaisen päätösvaltaan, jonka ministeriö siis esityksen mukaan voisi poikkeuksellisissa merkittävissä tilanteissa pidättää.

Valtiovarainministeriön käsitys on ollut, että 5 § 1 momentin toinen virkkeen osalta ei ole ollut tarkoitus soveltaa oikeussääntöä ”jollei muualla laissa toisin säädetä”. Kyseinen pidättämisoikeus jäisi yksiköiden ja toimintojen sijoittamisen osalta sisällöltään tyhjäksi, jos se ei mahdollistaisi päätöksen pidättämistä ministeriöön tilanteessa, jossa muualla laissa päätösvalta sijoittamisesta olisi delegoitu viranomaisen päätösvaltaan kuuluvaksi. Tämä ei hallituksen esityksen perustelutkin huomioon ottaen ole ollut esityksen tarkoitus. Edellä mainitun 5 §:n 1 momentin toisen virkkeen tulkinnasta saattaa kuitenkin syntyä epäselvyyttä, eikä lakien tulkintaa ole syytä jättää liiaksi perusteluiden varaan. Siksi valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, olisiko syytä tarkentaa lain sanamuotoja.

**Valtiovarainministeriön ehdotus:**

Esitetyn 5 §:n 1 momentin toisen virkkeen sanamuodosta on perusteltua käydä selkeämmin ilmi se, ettei siinä ole kyseessä vastaavalla tavalla erityissääntelyn tieltä väistyvä yleissäännös, kuten on saman momentin ensimmäisen virkkeen kohdalla. Kyseisen virkkeen alkuun voisi olla perusteltua lisätä ”**Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään**, [edellä tarkoitettu toimivaltainen ministeriö voi pidättää itselleen toimialaansa kuuluvan viranomaisen päätösvallan …]”

Lisäys selkeyttäisi sitä, että mahdolliset muualla laissa säädetyt päätösvallan delegointisäännökset väistyvät. Ministeriön toimialansa viranomaiseen kohdistama pidättämistoimivalta olisi selkeästi käytettävissä tilanteissa, joissa päätösvalta yksiköiden ja toimintojen sijoittumista sekä yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa tai muuta palvelun saatavuutta koskevassa asiassa on lailla tai lain nojalla delegoitu viranomaiselle itselleen.

| **HE 62/2021** 5 § kuuluu seuraavasti: | **Uusi ehdotus**, jossa huomioitu myös VM:n aiemmin vastineessaan 10.6.2021 ehdottamat muutokset, kuuluisi seuraavasti: |
|---|---|
| 5 §<br>Toimivalta | 5 §<br>Toimivalta |
| 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. | Jollei muualla laissa toisin säädetä, valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimialaan viranomainen pääasiallisesti kuuluu. Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, edellä tarkoitettu toimivaltainen ministeriö voi pidättää itselleen toimialaansa kuuluvan viranomaisen päätösvallan yksiköiden ja toimintojen sijoittumista sekä yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa tai muuta palvelun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen merkittävästi vaikuttavan 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumiseen |
| Ministeriössä 1 momentissa tarkoitetun asian ratkaisee ministeri. Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:ssä. | Ministeriössä 1 momentissa tarkoitetun asian ratkaisee ministeri. Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:ssä. |
| Ennen valtion 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. | Ennen valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista ja yksiköissä annettavan palvelun 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. |