

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (HE 62/2021 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Janne Öberg, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen, sisäministeriö
- kehitysjohtaja Outi Ryyppö, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Tarja Reivonen-Kavonius, työ- ja elinkeinoministeriö
- lupahallintopäällikkö Hanna Piipponen, Poliisihallitus
- vanhempi hallitussihteeri Teija Pellikainen, Turvallisuuskomitea
- yksikön päällikkö Teijo Mustonen, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Mika Palosaari, Pohjanmaan TE-toimisto
- ylijohtaja Pasi Patrikainen, Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- yksikön päällikkö Pirkko Kilpeläinen, Kansaneläkelaitos
- kehittämisspäällikkö Annukka Mäkinen, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Teppo Rantanen, Tampereen kaupunki
- maakunta-asiamies Kimmo Niiranen, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- kehittämisspäällikkö Outi Ervasti, Uudenmaan liitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtiontalouden tarkastusvirasto
- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- Digi- ja väestötietovirasto
- Verohallinto
- Senaatti-kiinteistöt
- Akava ry
- Ammattiliitto Pro ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

- Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- STTK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Valtion työmarkkinalaitos
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista, jolla kumottaisiin voimassa oleva valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annettu laki.

Laissa säädettäisiin valtion palveluiden saatavuuden järjestämistä sekä valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevista yleisistä tavoitteista ja niitä koskevasta valtakunnallisesta suunnittelusta ja koordinaatiosta. Laissa säädettäisiin valtakunnallisesta suunnitelmasta, jolla luodaan hallinnonalarajat ylittävä kokonaiskuva valtion palveluiden saatavuuden ja yksikköjen ja toimintojen sijoittumisen tilasta sekä tavoitellusta kehityksestä ja ohjataan lain soveltamisalaan kuuluvia valtion viranomaisia niille kuuluvassa päätöksenteossa. Laissa säädettäisiin myös toimivallasta tehdä valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevia päätöksiä ja selkeytettäisiin ministeriöiden ohjaustoimivaltaa valtion palveluiden saatavuuteen liittyen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista, jolla kumotaan nykyinen alueellistamislainsäädäntö eli valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annettu laki (363/2002, alueellistamislaki) ja näin ollen myös sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus (349/2008, alueellistamisasetus). Tavoitteena on valtion alueellista läsnäoloa koskevan sääntelyn uudistaminen vastaamaan nykyistä toimintaympäristöä ja sen ennakoitavia muutoksia.

Tarkoituksena on, että palveluiden saatavuutta sekä valtion yksiköiden ja toimintojen sijaintia koskevan suunnittelun lähtökohtana ovat nykyistä vahvemmin valtion alueelliseen läsnäoloon liittyvät tarpeet ja hyödyt. Lainsäädännön uudistamisen taustalla on vuonna 2020 julkaistu strategia, jossa linjataan tavoitteet valtion toiminnalle ja läsnäololle alueilla virastojen tehtävien toteuttamiseksi sekä kansalaisten ja yritysten palvelemiseksi eri asiakas- ja kieliryhmien tarpeet huomioiden. Tarkoituksena on, että valtion läsnäolo alueilla perustuu jatkossa ensisijaisesti pal-

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

velutarpeeseen ja viranomaisten tehtävien järjestämiseen tuloksellisesti. Valtion läsnäololla vahvistetaan myös alueiden elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana.

Voimassa olevassa lainsäädännössä alueellistamisen koordinaatio perustuu toimintatapaan, jossa arvioidaan yksittäisten valtion viranomaisten yksiköiden ja toimintojen sijoittamista tai lakkauttamista. Tästä toimintatavasta on tarkoitus luopua, ja ehdotetuilla muutoksilla vahvistetaan alueellisen läsnäolon suunnitelmallisuutta ja kokonaisuuden koordinaatiota. Samalla luovutaan nykyisestä pääkaupunkiseudun ja muun maan vertailusta ja läsnäoloa tarkastellaan jatkossa koko maan kattavasti. Tämä edellyttää nykyistä vahvempaa ja pitkäjänteisempää valtioneuvostotasois- ta poikkihallinnollista suunnittelua, ohjausta ja seurantaa. Lisäksi koordinaatio on tarkoitus laajentaa koskemaan kokonaisuutena valtion toimipisteverkostoa ja palveluiden saatavuutta.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että valtion työtehtävien organisoinnissa hyödynnetään yhä enemmän monipaikkaisuutta ja älyteknologian mahdollistamaa paikkariippumattomuutta. Samalla valiokunta korostaa hallintolain (434/2003) 7 §:n 1 momentin mukaisen palveluperiaatteen merkitystä. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintovaliokunta on aiemmin esimerkiksi Digi- ja väestötietovirastoa koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä pitänyt välttämättömänä, että viraston palvelut ovat kattavasti saatavilla koko Suomessa, mikä on otettava huomioon myös uuden viraston monipuolisen tehtäväkentän asianmukaisen hoitamisen vaatimassa toimipaikkojen ja toimipisteiden kattavuudessa ja niiden palvelukyvyssä. Osalla väestöstä ei välttämättä ole riittävää sähköisen asioinnin vaatimaa käyttäjäosaamista eikä tarvittavia laitteita käytössään. Myös esimerkiksi ikääntymisestä tai sairaudesta johtuva toimintakyvyn aleneminen vaikeuttaa omatoimista palveluasointia. Lisäksi valiokunta on korostanut, että viraston toiminnassa on huolehdittava laadukkaasta palvelujen saatavuudesta molemmilla kansalliskielillä ja lainsäädännön edellyttämällä tavalla saamen kielellä (HaVM 3/2019 vp — HE 10/2019 vp). Valiokunnan mielestä edellä lausutulla on yleisemminkin merkitystä nyt säädettävää lakia sovellettaessa.

Valiokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomioin ja muutosehdotuksin.

Lain soveltamisala ja tavoitteet

Ehdotetussa laissa säädetään valtion palveluiden saatavuuden järjestämisestä sekä valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevista yleisistä tavoitteista, niitä koskevasta valtakunnallisesta suunnittelusta ja yhteensovittamisesta sekä päätöksenteosta. Lakia sovelletaan näin ollen valtion palveluihin ja yksiköihin niitä tarkemmin määrittelemättä. Perustelujen mukaan lakia sovelletaan valtion keskus-, alue- ja paikallishallintoon sekä yleisten tavoitteiden osalta myös valtion liikelaitoksiin.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan ehdotetussa 1 §:n 2 momentissa muun muassa eduskunta ja sen alaiset virastot sekä tasavallan presidentin kanslia. Hallituksen esityksen perustelu-

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

jen mukaan tuomioistuimien sijainnista säädetään erikseen tuomioistuinlaissa (673/2016), joten lain 5 §:n toimivaltaa koskevia säännöksiä ei ole tarkoitus soveltaa tuomioistuihin. Tuomioistuimia ei ole kuitenkaan rajattu nimenomaisesti lain soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa riippumattomasti käyttävät tuomioistuimet on syytä rajata kokonaan ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin täsmenmistä jäljempänä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin.

Lain soveltamisalaan kuuluva viranomaisen vastaa ehdotetun 1 §:n 3 momentin mukaan siitä, että palveluiden saatavuus on järjestetty lain 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden mukaisesti myös sellaisen palvelutehtävän osalta, jonka se on siirtänyt lain soveltamisalaan kuulumattomalle taholle. Saadun selvityksen mukaan mainitun säännöksen mukainen viraston vastuu palveluiden saatavuudesta koskee vain palvelutehtävien ulkoistamista lain soveltamisalaan kuulumattomalle taholle. Sen sijaan esimerkiksi palvelukeskukset kuuluvat lain soveltamisalaan ja ne ovat velvollisia noudattamaan lain tavoitteita niiden tehtävien osalta, jotka niille on osoitettu.

Valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa lakiehdotuksen 2 §:n mukaan siten, että koko maan kattavasti valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asiainnoinn keinoin eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa.

Valiokunta pitää perusteltuna, että mainitut tavoitteet on otettava huomioon palvelukanavasta riippumatta. Samat tavoitteet koskevat käyntiasiointi-, puhelin- ja sähköisten palvelujen järjestämisestä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esimerkiksi poliisin toimintaympäristö vaihtelee eri alueilla merkittävästi. Etenkin harvaan asutulla alueella on vaikeaa tuottaa kustannustehokkaasti vastaavat palvelut kuin suuremmissa kaupungeissa. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, että turvallisuusviranomaisille tulee turvata riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen.

Valiokunta pitää myönteisenä, että perusteluissa tuodaan esiin, että valtion palveluiden saatavuutta ja turvallisuuden vahvistamista koskevat velvoitteet edellyttävät, että varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin otetaan yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevia päätöksiä ja suunnitelmia tehtäessä huomioon.

Valiokunta tähdentää, että voimakkaasti lisääntyneiden sähköisten palvelujen rinnalla on säilytettävä riittävä mahdollisuus käyntiasiointiin valtion viranomaisten toimipisteissä. Eri asiakasryhmillä on hyvin erilaisia palvelutarpeita, ja on tärkeää huolehtia siitä, että tosiasialliset mahdollisuudet myös käyntiasiointiin turvataan. Kaikkia viranomaisten toimintoja ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan toteuttaa sähköisinä palveluina.

Valtakunnallinen suunnitelma

Laissa ehdotetaan säädettäväksi valtakunnallisesta suunnitelmasta, joka laaditaan hallituskausittain. Suunnitelman avulla on tarkoitus luoda hallinnonalarajat ylittävä kokonaiskuva valtion pal-

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

veluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen tilasta sekä tavoitellusta kehityksestä. Pyrkimystä pitkäjänteiseen suunnitteluun kuvaa se, että suunnitelman tulee sisältää arvio toimintaympäristön kehityksestä seuraavan kahdeksan vuoden aikana. Suunnitelman on määrä ohjata virastoja niille kuuluvassa päätöksenteossa. Valiokunta pitää pitkän aikavälin suunnittelua perusteltuina, mutta toteaa, että suunnitelmaa on voitava muuttaa tarvittaessa nopeastikin.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmä

Nykyisin valtion toimintojen sijoittamissuunnitelmia käsittelevän alueellistamisen koordinaatio-ryhmän roolia lausuntoja antavana toimielimenä ei enää pidetä riittävän kattavana kokonaiskuvan muodostamiseksi ja valtion alueellisen läsnäolon kokonaisuuden ohjaamisessa tarvittavan tietopohjan näkökulmasta. Muun muassa edellä mainitun valtakunnallisen suunnitelman laatimisen yhteensovittamisen tueksi asetetaan jatkossa Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina ministeriöt, Kansaneläkelaitos ja Suomen Kuntaliitto. Lisäksi yhteistyöryhmässä ovat ehdotuksen mukaan edustettuina sellaiset valtion viranomaiset ja liikelaitokset, joilla on laaja toimipaikkaverkosto tai jotka hoitavat laajasti asiakaspalvelutehtäviä. Valiokunnan mielestä poliisin on keskeisenä tehtäviltään poikkeuksellisen laaja-alaisena operatiivisena viranomaisena tarkoituksenmukaista olla mukana yhteistyöryhmässä.

Asetettava yhteistyöryhmä kuulee ainakin maakuntien liittoja, Valtion yhteispalveluiden neuvottelukuntaa ja muita valtion palveluiden ja alueiden kehittämiseksi perustettuja toimielimiä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtion henkilöstöä edustavat pääsopijajärjestöt mainitaan kuultavina tahoina. Valiokunta pitää myös tärkeänä huolehtia siitä, että valtion palvelujen käyttäjät tulevat yhteistyöryhmässä kuulluiksi.

Ehdotettu toimivaltasäätely

Voimassa olevan alueellistamislain mukaan toimivalta valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoituspaikasta kuuluu asianomaiselle ministeriölle. Asianomainen ministeriö voi myös pidättää itselleen alaistensa virastojen ja laitosten päätösvallan alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevissa tapauksissa, jotka ministeriö katsoo merkittäviksi. Tämä koskee nykyisen lain soveltamisalasta johtuen vain pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta päättämistä.

Myös uudessa laissa ehdotetaan säädettäväksi, että toimivalta päättää valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittumispaikasta kuuluu asianomaiselle ministeriölle, jollei muualla laissa toisin säädetä (5 §:n 1 momentti). Ehdotetussa laissa on näin ollen nimenomainen säännös, joka osoittaa nyt säädettävän lain olevan tältä osin yleislaki ja näin ollen toissijainen säädettyyn erityislainsäädäntöön nähden. Ehdotetun yleissäännöksen tarkoituksena on, ettei valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittumisesta ole jatkossa välttämätöntä säätää erikseen laissa tai asetuksessa. Ministeriöiden toimivalta ei perustelujen mukaan muutu merkittävästi nykyisestä, sillä valtion viranomaiset on organisoitu toimimaan pääasiallisesti valtakunnallisesti. Hallituksen esityksen perustelujen

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

mukaan ministeriöiden voimassa olevan yleislain mukainen toimivalta on käytännössä jäänyt vä-
häiseksi, sillä hallinnonalakohtaista erityissääntelyä on varsin paljon.

Valtionhallinnon virastojen toimipaikoista ja niiden sijainnista säädetään usein virastoja koske-
vassa erityislainsäädännössä. Valiokunta toteaa, että esimerkiksi poliisilaitoksen toimipisteiden
sijaintipaikoista päättää poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 6 §:n 1 momentin mukaan si-
säministeriö. Sisäministeriö päättää hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2020) 5 §:n 2 mo-
mentin mukaan myös hätäkeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja sijaintipaikasta sekä esi-
kuntatoimintoja hoitavan yksikön sijaintipaikasta. Digi- ja väestötietoviraston toimipaikoista sää-
detään puolestaan valtioneuvoston asetuksella (Laki Digi- ja väestötietovirastosta 2 §). Rajavarti-
olaitoksen hallintoyksiköistä sekä rajavartiostojen ja merivartiostojen alueellisista rajoista sää-
detään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 3 §:n 3 momentin mukaan valtio-
neuvoston asetuksella. Sisäministeri ratkaisee mainitun lain 5 §:n 2 momentin mukaan
Rajavartiolaitoksen alueellisten ja paikallisten yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supis-
tamista koskevat asiat, jotka ovat yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä. Valiokunta
korostaa, että ministeriö ei voi käyttää yleislain mukaista toimivaltaansa, jos muualla laissa on
säädetty toisin yksiköiden sijaintipaikoista. Valiokunnan käsityksen mukaan toimivalta ei ehdo-
tetun yleissäännöksen mukaan kuulu ministeriölle, jos erityislaissa on esimerkiksi säännös, jon-
ka mukaan asiasta säädetään valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella tai määrätään viraston
työjärjestyksessä.

Asianomainen ministeriö voi ehdotuksen mukaan myös pidättää itselleen alaisensa viranomaisen
päätosvallan yksiköiden ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan asiakaspalve-
lun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen ehdotetun lain 2 §:ssä säädet-
tyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden kannalta merkitykselliseksi.

Valiokunta toteaa, että ministeriön yleiseen toimivaltaan pidättää päätösvalta alaiseltaan viran-
omaiselta on yleensä perusteltua suhtautua varsin pidättyvästi, koska hallinnon lainalaisuusperi-
aateen mukaan viranomaisten päätösvalta perustuu lakiin ja viranomaiset käyttävät yksittäista-
pauksellista päätösvaltaansa itsenäisesti. Pidätystoimivallasta säätämiseksi ei kuitenkaan valio-
kunnan käsityksen mukaan ole estettä, kun pidätysvalta ei nyt esillä olevassa sääntelyssä kohdis-
tu yksityistä koskevaan päätöksentekoon, vaan on luonteeltaan hallinnollis-organisatorista. Pe-
rustelujen mukaan pidättämisoikeus koskee asiakaspalvelun saatavuuden järjestämistä eikä sillä
voida edes välillisesti vaikuttaa viranomaisen asiakkaana olevien yksilöitä tai yhteisöjä koske-
viin päätöksiin.

Ehdotettu säännös ministeriön toimivallasta pidättää alaiselleen viranomaiselle kuuluva toimival-
ta vastaa osin voimassa olevaa sääntelyä. Voimassa olevassa laissa tämä toimivalta tosin rajoit-
tuu alueellisten tai paikallisten yksikköjen tai toimivallan lakkauttamista tai supistamista koske-
viin päätöksiin, ja ehdotetun säännöksen mukaan ministeriö voisi pidättää itselleen toimivallan
myös esimerkiksi yksiköiden perustamista koskevissa päätöksissä. Tämän ei kuitenkaan arvioida
juurikaan muuttavan nykytilaa.

Sen sijaan merkittävämpi muutos on valiokunnan käsityksen mukaan se, että ministeriö voi eh-
dotuksen mukaan pidättää itselleen myös päätöksiä, jotka koskevat yksiköissä tarjottavien asia-
kaspalveluiden saatavuutta. Perustelujen mukaan asiakaspalvelulla tarkoitetaan fyysisessä sijain-

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

tipaikassa tarjottua hallinnon asiakkaille suunnattua käyntiasiointipalvelua. Pidättämistoimivaltaa voidaan perustelujen mukaan käyttää esimerkiksi tilanteissa, joissa päätetään uusien yksiköiden ja toimintojen sijaintipaikoista tai yksiköiden ja toimintojen lakkauttamisesta, sekä silloin, kun päätetään toiminnan merkittävästä supistamisesta tai laajentamisesta, palvelutarjonnan sijoittumisesta tai palveluiden aukioloajoista. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että ministeriö vastaa perustuslain mukaan alaisensa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja sillä on toimivalta antaa toiminnan, myös palveluiden, saatavuuteen liittyviä hallinnon sisäisiä yleisiä määräyksiä. Lisäksi edelleen voimassa olevan valtion virastojen aukiolosta annetun asetuksen (332/1994) mukaan ministeriö voi asettaa ehtoja virastojen aukiololle tai kieltää virastoja poikkeamasta asetuksessa määritellystä aukiolosta. Valiokunta toteaa selvytyden vuoksi, että muun muassa Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja Tulli on rajattu aukioloasetuksen soveltamisen ulkopuolelle. Ministeriöllä on edellä todetuin tavoin jo nykyisin toimivaltaa ohjata toimialaansa kuuluvien viranomaisten palveluiden järjestämistä. Ehdotetulla muutoksella parannetaan koordinaatiota ja vaihtuvuutta erityisesti laajempien palvelusteverkkoratkaisujen ohjaamiseksi.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ministeriön yksittäistapauksellista päätösvaltaa ei voida käyttää vastoin muissa laeissa olevia säännöksiä yksiköiden sijoituspaikoista. Valiokunta tähdentää, että ministeriö ei näin ollen voi käyttää pidättämistoimivaltaa tilanteissa, joissa toimipaikkojen sijainnista säädetään suoraan laissa tai lain nojalla annetussa asetuksessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan edellä todettua säännöstä ministeriön toimivallan toissijaisuudesta erityislainsäädännössä säädettyyn nähden ei kuitenkaan ole tarkoitettu sovellettavaksi pidättämistoimivaltaa koskevaan sääntelyyn. Valiokunnan mielestä tämän tulisi käydä riittävän selvästi säännöksestä ilmi. Valiokunta ehdottaakin säännöksen täsmentämistä tämän selkeyttämiseksi. Ehdotetun sääntelyn mukainen mahdollisuus pidättää toimivalta ministeriölle koskee tilanteita, joissa päätösvalta on delegoitu virastolle itselleen. Erityislainsäädäntöä, jolla päätösvalta toimipaikkojen sijoittumisesta on osoitettu virastolle itselleen, on melko vähän, mutta esimerkiksi hätäkeskustoiminnasta annetun lain 5 §:n mukaan Hätäkeskuslaitoksen työjärjestyksessä määrätään muun muassa laitoksen muiden yksiköiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja sijaintipaikasta. Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 6 §:n mukaan Verohallinnon työjärjestyksessä annetaan tarkemmat määräykset muun muassa Verohallinnon päätoimipaikoista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 13 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus perustaa ja lakkauttaa työ- ja elinkeinotoimistot sekä määrää työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueet, nimet ja toimipaikat. Luonnonvarakeskuksesta annetun lain (561/2014) 8 §:n mukaan tarkempia määräyksiä Luonnonvarakeskuksen toimipaikoista annetaan työjärjestyksellä.

Yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa tai muuta palvelun saatavuutta koskevia erityissäännöksiä ei juurikaan ole. Niitä koskeva päätöksenteko liittyy viranomaisen laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseen ja kuuluu pääsääntöisesti viranomaisen päätösvaltaan, jonka ministeriö voi ehdotetun sääntelyn mukaan poikkeuksellisesti eräissä tilanteissa itselleen pidättää.

Valiokunta korostaa, että päätöksen pidättämisoikeus on tarkoitettu poikkeukselliseksi toimenpiteeksi, jota käytetään vain silloin, kun on selvästi vaarana, että viranomainen ei toiminnassaan toteuta valtioneuvoston päättämää suunnitelmaa tai sitä tarkentavia hallinonalakohtaisia linjauksia. Yksiköiden ja toimintojen sijoittaminen sekä palveluiden saatavuudesta päättäminen on lähtökohtaisesti viraston johtamisasia. Valiokunta pitää käytännön toiminnan kannalta tärkeänä, että

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

ministeriöllä ja virastolla on yhteinen tilannekuva toiminnan ja palveluiden tilasta ja niiden kehittämistarpeista, eikä ns. otto-oikeutta ole syytä juuri käyttää. Valiokunta tähdentää, että toimivaltaisella viranomaisella on yleensä paras tieto siitä, miten viranomaisen palvelut on tarpeen käytännössä järjestää. Tämä korostuu erityisesti operatiivisten viranomaisten, kuten poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin toiminnassa. Viraston johto myös vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta.

Pidättämistoimivallan käyttö on lakiehdotuksessa sidottu ministeriön arvioon päätöksen merkityksellisyydestä säädettävän lain ja valtakunnallisen suunnitelman tavoitteiden kannalta. Valiokunta ehdottaa yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin näiden edellytysten täsmentämistä. Hallituksen esityksessä ehdotetun toimivallan käytön edellytykset ovat asiantuntijakuulemisessa esitetyn arvion mukaan laajoja ja tulkinnanvaraisia.

Muita huomioita

Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia seurataan. Seurannassa on syytä kiinnittää erityistä huomiota lainsäädännön tavoitteiden toteutumiseen. Lisäksi tulee seurata ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ministeriöiden toimivallan käyttöön. Jos toimivallan käyttöön liittyy lain soveltamisessa epäselvyyksiä, tarvittavat säädösmuutokset on valmisteltava mahdollisimman ripeästi.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että käynnissä on parhaillaan useita esillä olevaan kokonaisuuteen liittyviä hankkeita, kuten valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla, valtion toimitilastrategian uudistamishanke sekä monipaikkaisen ja paikkariippumattoman työn edistäminen valtionhallinnossa. Valiokunta pitää tärkeänä, että kokonaiskoordinaatioon kiinnitetään jatkossa yhä enemmän huomiota.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 §. Lain tarkoitus ja soveltamisala. Säädettävänä olevaa lakia ei ehdotetun 1 §:n 2 momentin mukaan sovelleta eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, Suomen ulkomaanedustustoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätiiöihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, valtion omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin. Lain 3 ja 5 §:ää ei sovelleta valtion liikelaitoksiin.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tuomioistuinverkkoa koskevassa päätöksenteossa tulee aina ottaa huomioon perustuslain suojaama tuomioistuinten riippumattomuus. Tuomioistuinten sijainnista säädetään erikseen tuomioistuinlaissa (673/2016) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Esimerkiksi käräjäoikeuksien kanslian ja istuntopaikan sijainnista säädetään mainitun lain 4 §:n 3 momentin mukaan oikeusministeriön asetuksella. Ehdotetun lain 5 §:n mukainen ministeriön toimivalta tehdä yksiköiden tai toimintojen sijoittumista koskevia päätöksiä tai pidättää päätösvalta itsellään ei perustelujen mukaan sovellu tuomioistuimiin. Niitä ei kuitenkaan nimenomaisesti suljeta ehdotuksessa lain soveltamisalan ulkopuolelle ja valiokunnan käsityksen mukaan tarkoituksena on ollut, että lakia voitaisiin muilta osin soveltaa tuomioistuimiin.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

Tämän hallinnollisen ohjauksen toteuttamiseen perustuvan lähtökohdan voidaan katsoa olevan ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että ehdotetun sääntelyn soveltumista tuomiovaltaa perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan riippumattomasti käyttäviin tuomioistuimiin voidaan pitää soveltamisalan laintasaisen rajauksen kannalta ongelmallisena. Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin muuttamista niin, että tuomioistuimet mainitaan säännöksessä nimenomaisesti toimieliminä, joihin lakia ei sovelleta. Valiokunta toteaa, että esimerkiksi julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa (906/2019) on tuomioistuinten lisäksi myös valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien toiminta rajattu lain julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleistä ohjausta koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle (HaVM 38/2018 vp — HE 284/2018 vp). Valiokunta ehdottaa vastaavan kaltaista rajausta myös nyt säädettävään lakiin. Perustuslaki-valiokunta on viimeksi mainittua lakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 73/2018 vp) todennut, että perustuslain 3 §:n sääntelystä seuraa, että tuomioistuimet eivät kuulu julkiseen hallintoon.

Valiokunta on lisäksi tehnyt lakiehdotuksen johdonmukaisuuden vuoksi kielellisen korjauksen pykälän 1 momenttiin.

3 §. Valtakunnallinen suunnitelma. Valiokunta on tehnyt pykälän 1 ja 2 momenttiin vastaavan kielellisen korjauksen kuin 1 §:n 1 momenttiin.

5 §. Toimivalta. Toimivalta päättää valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittumispaikasta kuuluu lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan asianomaiselle ministeriölle, jollei muualla laissa toisin säädetä. Asianomaisen ministeriön käsitettä käytetään myös voimassa olevassa laissa. Valiokunnan huomiota on asiantuntijakuulemisessa kiinnitetty siihen, että päätösvallan osoittamista asianomaiselle ministeriölle voidaan pitää ongelmallisen väljänä erityisesti niissä tapauksissa, joissa tietyn viranomaisen ohjausvalta kuuluu lain mukaan usealle ministeriölle. Tällainen monitahoinen ohjaus on olennaisesti lisääntynyt voimassa olevan alueellistamislainsäädännön säätämisen jälkeen. Myös perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, ettei pelkää viittausta asianomaiseen ministeriöön voida aina pitää toimivallan määrittelyn kannalta riittävän selvänä (esim. PeVL 46/2001 vp ja PeVL 60/2002 vp).

Valiokunta pitää selvänä, että asianomaisella ministeriöllä tarkoitetaan ehdotetussa säännöksessä ministeriötä, jonka toimialaan viranomainen kuuluu. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena täsmentää pykälän 1 momenttia siten, että toimivaltainen viranomainen käy säännöksestä selvästi ilmi myös niiden virastojen osalta, joiden ohjauksesta vastaa useampi ministeriö. Valiokunnan ehdottaman sanamuodon mukaan valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimialaan viranomainen pääasiallisesti kuuluu. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen säännös ministeriön toimivallasta on kuitenkin toissijainen erityislainsäädännössä säädettyyn nähden, kuten hallituksen esityksessä on ehdotettukin.

Asianomainen ministeriö voi ehdotetun 5 §:n 1 momentin mukaan pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvallan yksiköiden tai toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen ehdotetun lain 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden kannalta merkitykselliseksi. Kuten valiokunta on edellä yleisperusteluissa todennut, eri viranomaisten toimipaikko-

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

jen sijainnista säädetään usein laissa tai lain asetuksenantovaltuuden nojalla valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella. Ministeriö ei voi tällaisessa tapauksessa säädettävän lain nojalla pidättää päätösvaltaa itselleen. Ministeriön mahdollisuus pidättää päätösvalta itselleen koskee vain niitä tilanteita, joissa päätösvalta toimipaikkojen sijainnista on lailla tai asetuksella delegoitu virastolle esimerkiksi työjärjestyksellä annettavaksi.

Ehdotetusta ministeriön pidättämistoimivaltaa koskevasta säännöksestä ei valiokunnan mielestä ilmene, ettei 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen säännös ministeriön toimivallan toissijaisuudesta koske ministeriön pidättämistoimivallan käyttämistä. Valiokunta ehdottaa säännöksen täsmentämistä niin, että säännöksen sanamuodosta käy selvästi ilmi, että säännöstä ministeriön pidättämistoimivallasta voidaan soveltaa säädettyjen edellytysten täytyessä sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään. Toimivaltainen ministeriö voi pidättää toimialaansa kuuluvan viranomaisen päätösvallan yksiköiden ja toimintojen sijoittumista sekä yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa tai muuta palvelun saatavuutta koskevassa asiassa itselleen, jos säädettävät edellytykset päätösvallan pidättämiselle yksittäisessä tapauksessa täyttyvät. Pidättämistoimivallan käyttö on kuitenkin tarkoitettu poikkeukselliseksi toimenpiteeksi. Ministeriön ensisijaisia ohjauskeinoja ovat tulosohjaus ja muu hallinnonalaansa kohdistuva ohjaus.

Ministeriön pidättämistoimivallan perusteet on määritelty säännöksessä melko väljästi perustuvaksi ministeriön arvioon asian merkityksellisyydestä laissa säädettyjen tavoitteiden tai suunnitelman tavoitteiden kannalta. Ehdotettu säännös vastaa osin voimassa olevan lain säännöstä, jonka mukaan päätösvallan pidättäminen on mahdollista alueellisten ja paikallisten valtion yksiköiden ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevissa tapauksissa, jotka ministeriö katsoo merkittäviksi. Muutos nykyiseen on edellä yleisperusteluissa kuvatuin tavoin varsin pieni siltä osin kuin on kyse mahdollisuudesta pidättää toimivalta esimerkiksi yksiköiden perustamista koskevan päätöksen tekemiseen. Sen sijaan mahdollisuus pidättää toimivalta yksiköissä tarjottavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevassa asiassa on merkittävämpi muutos nykytilaan nähden.

Valiokunta pitää hallinnon lainalaisuusperiaate huomioon ottaen tarpeellisena, että ehdotettuja pidättämistoimivallan käytön edellytyksiä täsmennetään. Valiokunta ehdottaa säännöksen sanamuotoa muutettavaksi päätösvallan pidättämismahdollisuuden rajaamiseksi niin, että 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. Valiokunnan ehdottamassa muodossa säännöksen sanamuodosta ilmenee, että yksiköissä annettavan palvelun saatavuudessa on kysymys lähinnä palvelun laajuudesta ja aukiolosta. Lisäksi pidättämistoimivallan käyttö sidotaan ehdotettua selvemmin lain 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumiseen. Pidättämistoimivallan käytön edellytyksenä on, että päätös voi merkittävästi vaikuttaa näiden tavoitteiden toteuttamiseen. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä pidättämistoimivallan käytön poikkeuksellisuutta. Samalla valiokunta viittaa hallintolain 7 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tämä on toimivaltaa käytettäessä otettava säädettävän lain tavoitteiden lisäksi huomioon.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

Myös pykälän 3 momentin sanamuotoa on edellä todetun johdosta tarkistettava. Valiokunta on lisäksi tehnyt pykälän 3 momenttiin vastaavan kielellisen korjauksen kuin 1 §:n 1 momenttiin ja 3 §:n 1 ja 2 momenttiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 62/2021 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

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 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 asiainnin keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

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 yksiköiden 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 kehitymisestä 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, 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, valtion kokonaisturvallisuuden ja varautumisen asiantuntijaelimiä sekä valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöjä.

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

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

5 §

Toimivalta

Jollei muualla laissa toisin säädetä, valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimialaan viranomainen pääasiallisesti kuuluu. Edellä tarkoitettu toimivaltainen ministeriö voi kuitenkin sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, 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 tarkoitettua asiaa ratkaisee ministeri. Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:ssä.

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 tarkoitettua suunnitelman tavoitteiden toteutumisen kannalta. Vaikutusarviointi tulee pyynnöstä toimittaa valtiovarainministeriölle.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annettu laki (362/2002).

Helsingissä 23.6.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Marko Kilpi kok

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2021 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo