

14.6.2016

EOAK/1751/2016

Valtiovarainministeriö

valtiovarainministerio@vm.fikirsi.kuuttiniemi@vm.fisari.keinanen@vm.fi

Viite: Lausuntopyyntönnne 19.5.2016 "Lausunto/VM/818/03.01.00/2016"

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Valtiokonttoria koskevan lain muuttamisesta. Valtiokonttori digitalisoi asiakirjahallintoon tavoitteenaan siirtyä digitaaliseen asiakirjahallintoon vuosien 2016–2020 aikana. Edellytyksenä tälle on, että Valtiokonttoriin saapuvat asiakirjat saadaan digitaalisina tai muutetaan digitaalisiksi ennen niiden ohjaamista tietojärjestelmiin käsiteltäväksi. Ehdotettu siirto edellyttää, että lakiin Valtiokonttorista (305/1991) sisällytettäisiin tehtävän siirron mahdollistava säädös.

Valtiokonttoria koskevaan lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 a §, jossa säädettäisiin siitä, että Valtiokonttori voi siirtää Valtiokonttorille säädettyihin tehtäviin liittyvät avustavat tehtävät yksityiselle toimijalle. Tehtävät olisivat rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa. Samanlainen säädös on muun muassa Verohallintoa koskevassa laissa (881/2012). Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla.

Esitän pyydettyä lausuntonani seuraavan.

Esitysluonnoksen kohdassa "1. Nykytila ja ehdotetut muutokset" selostetaan hallintolain esitöitä (HE 72/2002 vp), joissa on määritelty ja kuvattu hallintoasioita, ja viitataan Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 b §:ään (881/2012), jossa säädetään avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle. Niin ikään kohdassa kuvataan niitä avustavia tehtäviä, joita Valtionkonttorilla olisi ehdotetun säännöksen nojalla oikeus siirtää yksityisille toimijoille. Esitysluonnoksen kohdassa 2. "Esityksen vaikutukset" todetaan, että jatkossakaan asiakkaalle ei ilmenisi se, lajitellaanko ja tallennetaanko asiakirja Val-

tiokonttorissa vai yksityisellä toimijalla taikka, onko Valtiokonttorin lähettämä asiakirja tulostettu ja laitettu kuoreen Valtionkonttorissa vai yksityisen toimijan toimesta.

Näiltä osin viittaa eduskunnan hallintovaliokunnan hallintolakia koskevaan mietintöön (HaVM 29/2002 vp). Sen yksityiskohtaisissa lain tarkoitusta koskevan 1 §:n perusteluissa valiokunta totesi, että hallintoasian käsitettä ei ole laissa määritelty ja määrittely onkin kaikkiaan vaikeaa. Hallintoasia on monitahoinen juridinen käsite niin oikeuskirjallisuuden kuin oikeuskäytännönkin perusteella. Valiokunnan näkemyksen mukaan hallintoasian käsitteen määrittelyn tarvetta vähentää se seikka, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Hallinnon asiakkaiden näkökulmasta hallintoviranomaisten ja yksityisten julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen toiminta näyttäytyy viranomaistoimintana, jossa keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa hallintoasiasiaa, vaan kyetä varmistamaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti. Keskeistä on myös selkeisiin säännöksiin perustuva tieto siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hallinnon asiakkaalla on hallinnossa asioidessaan taikka käsiteltäessä hänen itsensä, jonkun muun tai viranomaisen vireillepanemaa asiaa.

Esitysluonnoksen edellä mainitussa kohdassa 1 viitataan myös perustuslain 124 §:ään, jossa säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Huolimatta siitä, että esitys on merkittävä perustuslain 124 §:n kannalta, esitysluonnoksessa ei ole arvioitu pykälässä tarkoitettulla tavalla sääntelyn tarpeellisuutta Valtionkonttorille kuuluvien tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä sitä vaarantaako ehdotettu sääntely perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Esitysluonnoksessa todetaan, että kysymyksessä olevat tehtävät olisivat avustavia tehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa. Kuitenkaan luonnoksessa ei ole arvioita sääntämisjärjestyksestä.

Oikeusministeriön julkaisemassa Lainkirjoittajan oppaan kohdassa 3.4 ”Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus perustellaan” todetaan muun ohella seuraavaa:

”Hallituksen esityksessä tulee tehdä perustellen selkoa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten perustuslain kannalta merkityksellisen sääntelyn perustuslainmukaisuudesta.

Hallituksen esitysten laatimisohteiden (HELO 2004) mukaan hallituksen esitykseen otetaan jakso Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys, jos lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden

perustuslainmukaisuutta on syytä arvioida. Jakso sisällytetään esitykseen, vaikka perustuslakikysymyksiä olisi käsitelty muualla esityksessä. Perustuslakivaliokunta on puoltanut sitä, että rajatapauksissa säätämisyjärjestysjakso pikemminkin sisällytetään esitykseen kuin jätetään siitä pois. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että etenkin mittavissa ja useiden perustuslain säännösten kannalta merkityksellisten esitysten yhteydessä tehdään kattavasti selkoa ehdotusten suhteesta perustuslakiin. Sittemmin valiokunta on lisäksi korostanut hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta. Myös oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota hallituksen lakiesitysten perustuslainmukaisuuden ja säätämisyjärjestyksen perustelemista koskevien vaatimusten noudattamiseen.”

Koska esitysluonnos ei sisällä arviota perustuslain 124 §:ssä asetettujen edellytysten täyttymisestä, minulla ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa siihen enemmälti.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Ulla-Maija Lindström