

Asia: VN/15973/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon (Palkeet) asiakkaina voivat olla lain 2 §:ssä säädettyjen asiakkaiden lisäksi myös näiden tytäryhteisöt. Nykyisestä poiketen Palkeiden asiakkuus voisi siten kattaa asiakkaan koko konsernin. Käytännössä Palkeet harjoittaisi laajennuksen johdosta taloudellista toimintaa markkinoilla hieman nykyistä enemmän, mutta esitysluonnoksen perustelujen ja esimerkinomaisten laskelmien mukaan muutoksen markkinavaikutukset jäisivät vähäisiksi. Niistä ei käsitykseni mukaan aiheudu kilpailullisia haittavaikutuksia eikä ehdotetulle asiakkuuden laajennukselle siten ole kilpailun toteutumisen kannalta estettä ottaen huomioon myös sen, ettei tytäryhteisöjen asiakkuus ole velvoittavaa vaan sopimusperusteista.

Esitysluonnoksen perustelut, jotka koskevat suhdetta perustuslakiin, edellyttävät tarkistamista, sillä ehdotetussa muodossaan niistä puuttuu kokonaan lakiehdotuksen arviointi perustuslain kannalta.

Palkeista annetun lain (179/2019) 1 §:n mukaan palvelukeskus on valtion virasto. Sitä

koskevaan sääntelyyn kohdistuu siten perustuslaissa säädetty, julkishallinnon toimintaa koskevat vaatimukset. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudattava lakia. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Säännöksessä valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä viraston nimeä, toimialaa, pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Säännöksen perustelujen mukaan merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä on kuitenkin asianmukaista säätää aina lailla (HE 1/1998 vp, s. 174). Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että toimielimen tosiasiallisen merkityksen vuoksi siitä on asianmukaista säätää lailla, vaikka sen tehtäviin ei kuuluisi julkisen vallan käyttöä perustuslain 119 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla (PeVL 41/2005 vp, s. 2).

Palkeista annetun lain esitöiden mukaan Palkeilla ei varsinaisesti ole julkisen vallan käyttöä koskevia tehtäviä (HE 281/2018 vp, s. 2). Palvelukeskuksen toiminta on suhteessa valtion virastoihin ja muihin asiakkaisiin nähden kuitenkin merkittävää, joten sen toiminnasta oli syytä säätää lailla. Palvelukeskuksen tehtäviä määrittävät asiakkuudet säädetään nykyisin yksiselitteisesti lain 2 §:n perusteella. Tämän vuoksi Palkeiden toiminnan laajentumisesta tytäryhteisöihin on perusteltua säätää perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaisesti lailla. Tytäryhteisöjen asiakkuus olisi sopimusperusteista eikä velvoittavaa kuten valtion virastoilla, laitoksilla ja talousarvion ulkopuolisilla rahastoilla.

Lisäksi esitysluonnoksen perusteluissa olisi paikallaan nimenomaisesti todeta se, että lain 1 a §:ssä säädetty yhteisrekisterinpitäjyys koskee vain siinä erikseen säädettyjä tahoja, joten tytäryhteisöjen osalta Palkeet toimii ainoastaan tietosuojasääntelyn mukaisena sopimusperusteisena henkilötietojen käsittelijänä, samoin kuin valtion liikelaitosten sekä julkisten palvelujen lakisääteisenä tuottajana toimivien valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden osalta.

Majuri Tuula
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri