



24.9.2013

26/49/2013

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VM144:07/2011

## JULKISEN HALLINNON ASIAKASPALVELUN KEHITTÄMISHANKKEEN LOPPURAPORTTI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitusta loppuraportista, joka sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta sekä alueiden kehittämisestä annetun lain 10 §:n muuttamisesta. Oikeusministeriö keskittyy lausunnossaan pääosin arvioimaan hallituksen esitysluonnosta.

### 1. Esityksen lähtökohdista

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa ei juurikaan pohdita vaihtoehtoisia kehittämislinoja julkishallinnon asiakaspalvelun järjestämiselle (lukuun ottamatta eri vaihtoehtoja vastuullisesta viranomaistahosta). Oikeusministeriön mielestä perusteluissa olisi paikallaan tuoda esiin ainakin se, että julkishallinnon asiakaspalvelun kehittäminen yhteisten toimipisteiden avulla voi vaikuttaa sähköisen asioinnin kehittämiseen. Yhteispalvelu edellyttää etäpalvelun organisointia ja uusia laitehankintoja asianomaisiin viranomaisiin ja palvelupisteisiin, mikä oletettavasti vähentää resursseja sähköisen asioinnin kehittämisestä. Tämä huoli näkyy myös kehittämishankkeen loppuraporttiin jätetyissä lausumissa ja eriävissä mielipiteissä.

Esitysluonnoksessa ei myöskään tuoda esiin sitä, että erityisesti kaupunkikeskuksissa ja mahdollisesti muuallakin muodostuu palvelujen päällekkäisyyttä yhteispalvelupisteiden ja edelleen ylläpidettyjen toimivaltaisten viranomaisten asiakaspalvelutoimipisteiden kesken.

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa todetaan, että Kansaneläkelaitoksen osallistuminen yhteiseen asiakaspalveluun on Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta johtuen katsottu perustelluksi järjestää sopimusperusteisesti (s. 166/II). Edelleen yleisperustelujen mukaan KELA:n palvelut ovat nykyisin yleisimmin tarjolla olevia yhteispalvelupisteiden palveluja eri viranomaisten välisessä vertailussa (s. 160/I). Tämän perusteella olisi asianmukaista, että KELA:n palveluista osana julkishallinnon

J:\LAVO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2013\vm 2309.tkm (yhteispalvelu).doc

**Käyntiosoite**  
Eteläesplanadi 10  
HELSINKI

**Postiosoite**  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

**Puhelin**  
02951 6001

**Telekopio**  
09 1606 7730

**Sähköpostiosoite**  
oikeusministerio@om.fi

yhteistä asiakaspalvelua ja palvelujen saatavuudesta yhteispalvelupisteistä säädettäisiin suoraan laissa. KELA on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka toimii perustuslain 36 §:n mukaisesti eduskunnan valvonnassa. KE-LA:n valtiosääntöoikeudellinen asema ei oikeusministeriön käsityksen mukaan kuitenkaan ole esteenä sille, että laissa säädettäisiin KELA:n velvoitteista tarjota palvelujaan yhteispalvelun kautta lakiehdotuksen 7 §:n tarkoittamassa laajuudessa. Tämä olisi hallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta parempi vaihtoehto kuin nyt ehdotettu tapa, joka jättää kansalaisten kannalta keskeiset KELA-palvelut yhteispalvelupisteissä kokonaan sopimusjärjestelyn varaan.

## **2. Yhteispalvelujen järjestämisvelvoitteen säätäminen kunnille**

Lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentissa lueteltaisiin kaikki ne kunnat, joihin yhteistä asiakaspalvelua koskeva järjestämisvelvoite kohdistuisi. Tällainen erittäin laajaan kuntaluetteloon pohjautuva sääntelytapa on poikkeuksellinen lain tasolla. Kuntarakenteen muutoksista johtuva tiheä tarkistustarve ei poistune ainakaan kokonaan pykälän 4 momentin ja 5 §:n 3 momentin perusteella. Oikeusministeriön mielestä jatkovalmistelussa tulisi vielä selvittää vaihtoehtoisia sääntelytapoja.

Perustuslain 121 §:n 2 momentti edellyttää kuntien tehtävistä säädettävän lailla, mutta tämä ei oikeusministeriön mielestä tarkoita sitä, että tehtävien kohdentumisesta yksittäisiin kuntiin olisi säädettävä lain tasolla nyt ehdotetulla tavalla. Lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentissa noudatettu sääntelyperiaate ei myöskään toteudu lakiehdotuksessa muissa kohdin, sillä esimerkiksi 7 §:n 3 momentissa ehdotetaan, että niistä asiakaspalvelupisteistä, jotka ottavat vastaan veronkantolaissa ja verotililaissa tarkoitettuja veroja, maksuja ja muita suorituksia, säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotettu sääntelytapa on epätarkoituksenmukainen myös sen vuoksi, että lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan yksittäisten asiakaspalvelupisteiden vaikutusalueista (joihin voi kuulua muita kuntia tai kuntien osia) säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tämän lisäksi lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto voisi päättää yksittäisen asiakaspalvelupisteen lakkauttamisesta kuntarakennemuutoksissa.

Jatkovalmistelussa olisi perusteltua vielä harkita sääntelytapaa, jossa lain tasolla säädettäisiin ensin kuntien järjestämisvelvoitteesta yleisesti ja tämän jälkeen riittävän tarkoista perusteista ja reunaehdoista valtioneuvoston toimivallalle päättää laissa säädetyin järjestämisvastuun osoittamisesta yksittäisiin kuntiin ja yhteispalvelupisteen vaikutusalueen muodostamisesta. Järjestämisvelvoitteen määräytymisen ja valtioneuvoston päätösvallan perusteiden sääntelyssä voitaisiin käyttää mm. niitä seikkoja, jotka nyt on mainittu lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa ehdotetun kuntalistauksen perusteluina. Kuntien oikeusturvan kannalta olisi myös olennaista, että valtioneuvoston päätös olisi muutoksenhakukelpoinen.

### 3. Yhteisessä asiakaspalvelussa hoidettavat asiakaspalvelutehtävät (6-14 §)

Yhteisessä asiakaspalvelussa hoidettavat tehtävät on pyritty lakiehdotuksen 7 §:ssä rajaamaan lähinnä teknisluontoisiin tehtäviin. Tällaisina mainitaan hakemusten ja muiden toimivaltaiselle viranomaiselle tarkoitettujen asiakirjojen vastaanottaminen, luovuttaminen ja tiedoksianto sekä näihin tehtäviin välittömästi liittyvä tekninen ohjaus. Asiakaspalvelupisteessä annettaisiin lisäksi toimivaltaisen viranomaisen verkkopalvelujen käytön tukea, ja siellä olisi käytössä etäpalvelujärjestelmä, jolla asiakkaalle voitaisiin tarvittaessa järjestää pääsy toimivaltaisen viranomaisen antamaan henkilökohtaiseen asiakaspalveluun. Yhteispalvelun ulkopuolelle on lain 2 §:n 2 momentissa nimenomaisesti rajattu julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät.

Lain 9-13 §:ssä säädettäisiin niistä yhteiseen asiakaspalveluun osallistuvien valtion viranomaisten tehtäväalueista, joihin liittyviä palveluita yhteisessä asiakaspalvelussa annettaisiin. Yhteisen asiakaspalvelun piiriin kuuluvista palveluista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuuden osalta olisi tarpeen vielä jatkovalmistelussa selvittää, mikä on asianomaisten ministeriöiden asema asetusten valmistelussa ja esittelyssä (esim. säädettäessä valtioneuvoston asetuksella – valtiovarainministeriön esittelystä? – niistä asiakaspalvelupisteistä, joissa poliisin henkilöstön on hoidettava asiakaspalvelua lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla).

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaista asiakaspalvelutehtävien laatuun perustuvaa rajausta voidaan pitää sinänsä asianmukaisena. On kuitenkin syytä todeta, että 9-13 §:n suhteellisen väljäisälliset säännökset yhteispalvelun viranomaiskohtaisista tehtäväalueista merkitsevät valtion viranomaispalvelujen olennaisen osan ja yksityisten oikeusaseman kannalta keskeisten asiakaspalvelujen siirtymistä kuntien ylläpitämiin asiakaspalvelupisteisiin. Näin laajamittaisesti toteutettuna teknisluontoistenkin asiakaspalvelutehtävien asianmukainen hoitaminen yhteispalvelupisteessä vaatii henkilöstöltä poikkeuksellisen laajaa ja monitahoista asiantuntemusta valtion viranomaisten tehtävistä sekä kokonaiskäsitystä julkisen hallinnon toiminnasta. Yhteispalvelua kehitettäessä onkin tärkeää huolehtia siitä, ettei ehdotettu asiointipalvelujen uudelleen järjestäminen vaaranna perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista.

Sinänsä perusteltuna voidaan pitää sitä 7 §:n 1 momentin 5 kohdasta ilmevä lähtökohtaa, ettei yhteisessä asiakaspalvelussa annettavaa neuvontaa ole tarkoitus ulottaa aineellisoikeudellisiin kysymyksiin, vaan kyse olisi asian hoitamiseen välittömästi liittyvästä teknisestä ohjauksesta ja tiedon välittämisestä. Loppuraportin liitteisiin sisältyvät luettelot yhteisen asiakaspalvelun piiriin tarkoitetuista viranomaiskohtaisista palveluista eivät kuitenkaan kaikilta osin tue sanottua lähtökohtaa. Yhteispalvelussa on liitteiden mukaan tarkoitettu hoidettavaksi muun muassa verotuksen ja sen erityisalojen yleisneuvonta, kuluttajaneuvonta mukaan lukien siihen liittyvä oikeudellinen neuvonta sekä TE-toimistojen tieto- ja neuvontapalvelut.

Yleensäkin esitysluonnoksessa omaksuttu rajanveto palveluneuvojan antaman yleisneuvonnan ja toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvan asiantuntijaneuvonnan välillä on vaikeasti hahmotettava.

Neuvontavelvollisuuden ulottuvuutta hämärtää lisäksi 7 §:n 1 momentin 6 kohdan säännös, jonka mukaan yhteiseen asiakaspalveluun kuuluisi myös asioiden vireillepanoon ja tiedoksiantoon liittyvien ”muiden tietojen välittäminen”. Perustelujen mukaan asiakkaalle voitaisiin välittää tietoa esimerkiksi siitä, mille viranomaiselle jokin hakemus on jätettävä ja mitä liitteitä hakemuksessa tulee olla, vaikka itse hakemus ei olisikaan sellainen, että se voitaisiin ottaa vastaa yhteisessä asiakaspalvelupisteessä.

Neuvontavelvollisuuden ulottaminen viranomaisen toimivaltaan kuulumatomiin asioihin muodostaa poikkeuksen hallintolain 8 §:stä, jonka mukaan viranomaisella on neuvonta- ja vastausvelvollisuus vain sen toimivaltaan ja tehtäviin kuuluvissa asioissa. Jos asia koskee viranomaisen toimivaltaan kuulumatonta asiaa, viranomaisen on pyrittävä opastamaan asiakas asiassa toimivaltaiseen viranomaiseen. Vaikka toimivallan rajoja onkin neuvontaa annettaessa tulkittava palveluperiaatteen suuntaisesti, neuvonnan luotettavuuden ja virheettömyyden sekä neuvojen antamiseen liittyvän oikeudellisen vastuun kannalta toimivaltarajojen ylittäminen ei ole ongelmatonta. Tätä tarkoittava säännös olisi asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta.

Viranomaisen neuvontavelvollisuus on keskeinen osa hyvää hallintoa. Se koskee kaikkea hallintoasian hoitamiseen liittyvää toimintaa ja kaikkia asian käsittelyvaiheita. Neuvonnan tarve on käytännössä suurin asian vireillepanovaiheessa. Neuvonnan on oltava asianmukaista, ja asiakkaan tulee lähtökohtaisesti voida luottaa sen virheettömyyteen. Virheellinen neuvo tai ohje voi tietyn edellytyksin johtaa vahingonkorvausvastuuseen. Verotusmenettelyssä veroviranomaisen antamat tiedot ja ohjeet perustavat verovelvolliselle myös luottamuksensuojaa (VML 26.2 §). Paikallistason viranomaisneuvonnan tulee olla yhtenevä paitsi valtakunnallisen ohjauksen myös viraston antamien ennakkoratkaisujen kanssa. Luottamuksensuoja on tärkeä osa verovelvollisen oikeusturvaa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan neuvontapalveluiden siirtäminen loppuraportista välittyvässä laajuudessa valtion viranomaisilta kunnille on vaikeasti sovitettavissa hyvän hallinnon vaatimukseen. Asiakaspalveluiden kehittämisessä voitaisiin sen sijaan hyödyntää sähköisen hallinnon mahdollisuuksia, jolloin asiakkaat voisivat olla suoraan yhteydessä toimivaltaisiin viranomaisiin (vrt. Sähköisen asioinnin ja demokratian kehittämishanke SADe-ohjelma). Tällöin neuvonta olisi järjestettävissä toimivaltaisten viranomaisten tarjoamana verkkopalveluna asianmukaisesti ja vastuullisesti.

Pelkästään hakemusten, ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanottamis- ja välittämistehtävän hoitaminen yhteisessä asiakaspalvelussa ei ole sinänsä ongelmallista. On kuitenkin syytä huomata, että tällaisetkin tehtävät voivat muodostua julkisen vallan käytön kannalta merkityksellisiksi. Esi-merkiksi elinkeinoilmoituksen vastaanottaminen aikaansaa oikeudellisia vaikutuksia. Vastaanottamiseen sisältyy siksi julkisen vallan käytön kan-

nalta merkityksellisiä toimia, kuten ilmoituksen jättäjän henkilöllisyyden tarkastaminen. Tämänäyttöiset tehtävät rajautunevat kuitenkin sääntelyn ulkopuolelle lain 2 § 2 momentin perusteella. Tähän on syytä kiinnittää huomiota perusteluissa. Jatkovalmistelussa on syytä tehdä selkoa myös siitä, onko asiakaspalvelupisteessä tarkoitettu voitavan vastaanottaa myös yhteispalveluun osallistuville viranomaisille osoitettuja oikaisuvaatimushakemuksia tai hallintokanteluita.

Ehdotetun 7 §:n 1 momentin perustelujen mukaan asiakaspalvelupisteessä tulisi pyrkiä varmistumaan hakemusten ja ilmoitusten täydellisyydestä toimivaltaisessa viranomaisessa tapahtuvaa käsittelyä varten. Tarkoituksena ei kuitenkaan liene, että palveluneuvoja voisi antaa hallintolain 22 §:ssä tarkoitettua täydentämispyyntöä. Ehdotuksen suhteesta hallintolakiin tulisi tältäkin osin tehdä selkoa.

Ehdotetun 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan yhteisessä asiakaspalvelussa luovutettaisiin toimivaltaisen viranomaisen toimituskirjoja ja muita asiakirjoja. Perustelujen mukaan asiakirjojen luovuttaminen ja tiedoksianto tapahtuisi toimivaltaisen viranomaisen tai toimeksiantajan *toimeksiannosta*. Tämän seikan tulisi käydä ilmi säännöksestä.

Pykälän 4 kohdan mukaan asiakaspalvelupisteessä vastaanotettaisiin toimivaltaisen viranomaisen suoritteista perittäviä maksuja ja välitettäisiin ne edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle. Asiakaspalvelupisteessä voitaisiin vastaanottaa myös veronkantolaissa ja verontilityslaissa tarkoitettuja veroja, maksuja ja muita suorituksia. Verojen ja maksujen vastaanottaminen olisi asianmukaista rajata koskemaan sellaisia kertaluonteisia maksusuorituksia, joiden suuruus on ennalta määrätty ja joissa suoritusvelvollisuuden perusteet kohdistuvat maksuvelvollisiin samalla tavoin. Velvoite välittää suoritukset viivytyksettä veronkantoviranomaisille olisi myös perusteltua todeta säännöstekstissä. Asiakaspalvelussa ei voida hoitaa vero- tai maksuvelvollisuuden asialliseen määräytymiseen vaikuttavia toimia.

#### **4. Yksityiskohtaisia huomautuksia**

##### *15 § Asiakaspalvelupistettä koskevat yleiset vaatimukset*

Asiakaspalvelupisteen olisi oltava ehdotetun 15 §:n 1 momentin mukaan avoinna ainakin arkipäivinä maanantaista perjantaihin virka-aikana. Kunta voisi kuitenkin perustellusta syystä pysyvästi tai määräajaisesti laajentaa tai supistaa asiakaspalvelupisteen aukioloaikaa. Perustelujen mukaan poikkeava aukioloaika tulisi suunnitella kunnan ja toimivaltaisten valtion viranomaisten yhteistyössä.

Näennäisen laajaksi muodostuvaa kunnan päätösvaltaa rajoittaa hallintolain 7 §:stä ilmenevä palveluperiaate. Sen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Kunta ei siten voi supistaa asiakaspalvelupisteen au-

kioloaika siten, että palvelujen saatavuus vaarantuisi. Tästä on syytä ottaa maininta perusteluihin.

Jos asiakaspalvelupisteen aukiolosta tahdotaan ylipäättään säännellä, asianmukaisempaa saattaisi olla säätää päivittäisestä tai viikoittaisesta vähimmäisaukioloajasta.

Asiakaspalvelupisteessä tulee ehdotetun 1 momentin mukaan työskennellä palveluiden saatavuuden kannalta riittävä määrä palveluneuvojia. Koska lakiehdotuksessa tarkoitettuihin asiakaspalvelutehtäviin ei sisältyisi julkisen vallan käyttöä, palveluneuvojat tultaneen ottamaan työsopimussuhteeseen. Näin viran täyttöön liittyvät yleiset kelpoisuusvaatimukset eivät tule sovellettaviksi. Lakiin olisikin perusteltua ottaa perussäännökset asiakaspalveluneuvojan kelpoisuudesta (vrt. Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta 223/2007, 5.3 §).

#### *16-17 § Sopimusperusteinen yhteinen asiakaspalvelu*

Lakiehdotuksen 16-17 §:ssä säädettäisiin pääosin nykyistä vastaavalla tavalla sopimusperusteisesta yhteispalvelusta. Sopimusperusteista toimintaa rajaisivat lakiehdotuksen 2 § ja 7-8 §. Lisäksi lakiehdotuksen 4 ja 5 lukujen säännöksistä osa koskisi myös sopimusperusteista yhteispalvelua. Ehdotettu sääntely on oikeusministeriön mielestä asianmukaista ottaen huomioon perustuslain 2 §:n ja 21 §:n asettamat vaatimukset ja hallintotehtävän sopimusperusteista siirtoa koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön.

#### *4 luku Ohjaus ja valvonta*

Koska eri toimialojen toimijoita ja niiden ohjaajia on paljon, vaarana on, että ohjauksesta tulee raskasta. Valtiovarainministeriön, neuvottelukunnan ja toimivaltaisten viranomaisten sekä kuntien ja aluehallintoviraston roolit ja tehtävät tulee määritellä mahdollisimman tarkasti, että välttyttäisiin päällekkäisyyksiltä ja hallinnollinen taakka pysyy mahdollisimman kevyenä.

#### *23 § Asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaaminen*

Valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa on jokaisella kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Jos yhteispalvelupistettä ylläpitävän kunnan kieli on toinen kuin asiakkaan kieli, olisi pykäläehdotuksen nojalla asiakaspisteessä järjestettävä asiakkaalle oikeus käyttää omaa kieltään vähintään etäpalveluna tai suoraan toimivaltaisen viranomaisen edustajan kanssa asioitaessa asiakaspisteessä. Ilman ehdotettua säännöstä oikeus oman kielen käyttämiseen hallintoasioinnissa oletettavasti heikkenisi merkittävästi. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että käytännössä oman kielen käyttöoikeuden siirtyminen

etäyhteyden muodostamisen varaan merkitsee jo sinänsä jonkinasteista kielisten oikeuksien heikkenemistä.

Pykälän 2 momentissa on erityissäännös saamen kielen käytöstä Verohallintoa koskevissa asioissa. Oikeusministeriö toteaa, että vastaavanlainen velvoite tulisi koskea myös Kansaneläkelaitosta koskevia asioita (sopimusperusteisena tai lakisääteisenä), jotta saamen kielilain 2 §:ssä säädetty soveltamisala säilyisi.

#### *26-28 § Tietojärjestelmiin liittyvä sääntely*

Lakiehdotuksen 26 §:n 4 momentti on oikeusministeriön mielestä päällekkäistä sääntelyä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain kanssa ja sellaisena tarpeetonta. Muilta osin tietojärjestelmiin liittyvät säännöhdotukset ovat asianmukaiset.

#### *31 § Korvaus kunnille*

Pykäläehdotuksesta ei käy ilmi, mikä viranomaisen tekee päätöksen kunnalle maksettavista korvauksista.

Pykäläehdotuksen 2 momentissa ehdotettu valtiovarainministeriön lupatoimivalta olisi tarpeen sitoa itse säännöstekstissä lain 5 ja 15 §:n asettamiin edellytyksiin. Nyt niihin viitataan ministeriön lupaharkintavaltaa rajoittavina seikkoina vain pykälän perusteluissa.

#### *32 § Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku*

Muutoksenhaun sääntelyn osalta oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa tulee vielä selvittää jatkovalituslupajärjestelmän käyttöönottoa pykäläehdotuksessa tarkoitettujen päätösten kohdalla (ks. Oikeusministeriön valtiovarainministeriölle aikaisemmin toimitetun, 4.4.2012 päivätyn toimenpidepyynnön liitteenä oleva, samana päivänä päivätty muistio).

Lisäksi jatkovalmistelussa on vielä huolellisesti harkittava pykälän 3 momentissa asetetun valituskiellon perusteet. Pykälän perusteluissa viitataan tältä osin hieman virheellisesti perustuslain 21 §:ään, kun asiaa pitäisi pikemminkin arvioida perustuslain 121 §:ssä turvatus kuntien itsehallinnon kannalta. Jos lain 14 §:ssä edellytetään kunnan järjestävän myös omaa asiakaspalveluaan yhteispalvelupisteissä, voi kunnan oikeusturvan kannalta olla ongelmallista se, ettei kunta voi valittaa valtioneuvoston päätöksestä, jolla lakkautetaan kunnan alueella oleva yhteispalvelupiste.

### 33 § Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 2 luvun velvoitteiden osalta porrastetusti asetuksella säätäen kuntaryhmittäin. Laissa säädettäisiin kuitenkin ehdoton takaraja täysimääräiselle voimaantulolle.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 238) on asianmukaisesti kuvattu perustuslain 79 §:n 3 momentista johtuvia vaatimuksia lain voimaantulosta säätämiseksi ja tätä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Valiokunnan ratkaisukäytännössä on korostettu sitä, etteivät voimaantulon edellyttämät hallinnolliset toimet ole peruste voimaantulon asetustasoiselle säätämiseksi. Oikeusministeriön mielestä on mahdollista ajatella, että ehdotetussa voimaantulosäätelyssä on kyse eräänlaisesta siirtymävaiheen sääntelystä ja että tällaiselle järjestelylle on osoitettavissa hyväksyttävät perusteet (laajan viranomaispiirin sekä tehtävien ja henkilöstön uudelleenjärjestely). Perustuslain 79 §:n 3 momentin aikaisemman tulkintakäytännön valossa ehdotettu voimaantulojärjestely ei kuitenkaan vaikuta täysin ongelmattomalta.

Esitysluonnoksen perusteluissa ei ole lainkaan kuvattu, miten pitkältä ”siirtymävaiheesta” olisi ajallisesti kyse. Siirtymävaiheen ulottuminen useiden vuosien päähän vahvistaa voimaantulosäätelyn ongelmallisuutta, myös perustuslain 121 §:n 2 momentin kannalta (kuntien tehtävistä säädetään lailla).

Pykäläehdotuksen 1 momentin muotoilussa olisi tarpeen tarkentaa, etteivät lain 2 luvun velvoitteet koske pelkästään kuntia, vaan ne kohdistuvat myös niihin valtion viranomaisiin, joiden asiakaspalvelun järjestämisestä yhteispalvelussa säädetään lain 9-13 §:ssä.

Osastopäällikön sijainen,  
lainsäädäntöjohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Tuula Majuri