EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Lakivaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

20.10.2023

EOAK/6650/2023

Viite: HE 31/2023 vp (Lakivaliokunta perjantai 27.10.2023 klo 09.15)

OIKEUSHALLINNON ERITYISVIRANOMAISET -VIRASTO

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Pyydettynä lausuntonani totean hallituksen esityksestä seuraavan.

Yleistä

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustaminen jatkaisi nykyistä valtionhallinnon kehittämissuuntaa, jonka keskeisinä elementteinä ovat valtakunnallisten uusien virastojen perustaminen ja tehtävien siirtäminen pois ministeriöistä. Noin 30 vuotta sitten toteutetun toisen rakennemuutoksen (ks. Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö KM 1986:12) suunta oli vastakkainen. Tuolloin valtakunnallisia keskushallituksia lakkautettiin ja niiden tehtäviä siirrettiin paikallishallintoon ja ministeriöille. Historiallisessa perspektiivissä[1] näyttää siltä, että hajauttamisen ja keskittämisen suunnat vuorottelevat valtionhallinnossa.

Hallituksen esityksessä näyttääkin olevan enemmän kysymys vallalla olevan hallinnollisen muutostrendin toteuttamisesta kuin pyrkimyksestä edistää erityisviranomaisten toiminnallista itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

[1] Ks. Raimo Savolainen (Hallintohistoriakomitea): Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi, 1996

Erityisviranomaisten itsenäisyys ja riippumattomuus

Hallituksen esityksessä (s. 42) on tuotu esiin se, että Suomea sitovissa kansainvälisissä säännöksissä ja sopimuksissa sekä kansainvälisessä oikeuskäytännössä edellytetään etenkin esitetyssä uudistuksessa mukana olevilta valvovilta erityisviranomaisilta ja Onnettomuustutkintakeskukselta riippumattomuutta ja itsenäisyyttä ennen muuta toimeenpanovallasta kuten oikeusministeriöstä ja muista ministeriöistä.

Valtuutettujen ja muiden erityisviranomaisten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että niiden tulee tehtävissään olla itsenäisiä ja riippumattomia muusta hallinnosta, poliittisesta ohjauksesta ja ylipäätänsä minkä tahansa ulkopuolisen tahon vaikutuksesta. Riippumattomuus suhteessa poliittisiin päättäjiin on erityisen tärkeää. Erityisviranomaisten tulee siis saada vapaasti harjoittaa tehtäviään, joihin tyypillisesti sisältyy hallinnon valvontaa sekä mahdollisia puutteita ja havaittuja väärinkäytöksiä koskevaa julkista raportointia. Mikään ulkopuolinen taho ei saa ohjata tai rajoittaa tällaista toimintaa suoraan tai välillisesti.

Riippumattomuus tarkoittaa yhtäältä riippumattomuutta viranomaisen ulkopuolisista tahoista (ulkoinen riippumattomuus) ja toisaalta riippumattomuutta viranomaiskoneiston sisällä (sisäinen riippumattomuus). Erityisviranomaisen hallinnon ja talouden organisointikaan ei saa vaarantaa riippumattomuuden kumpaakaan ulottuvuutta. Tämä merkitsee sitä, että erityisviranomaisten tulisi olla riippumattomia myös suhteessa Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon, mikäli sellainen perustetaan.

Nykyinen tilanne, jossa erityisviranomaiset toimivat ”oikeusministeriön yhteydessä” ei ole riippumattomuuden kannalta ihanteellinen. Uuden viraston perustaminen parantaisi ainakin periaatteellisella tasolla erityisviranomaisten itsenäisyyttä, koska viranomaiset siirtyisivät valtion organisaatiossa kauemmas poliittisesti johdetusta ministeriöstä.

Lähes kaikki erityisviranomaisista kuuluvat tällä hetkellä kirjanpidollisesti oikeusministeriön kirjanpitoyksikköön. Niiden kirjanpito ja maksuliikenteeseen liittyvät tehtävät hoidetaan osana oikeusministeriön taloushallintoa ministeriön hallinto- ja ohjausosaston ohjausyksikössä. Riippumattomuuden kannalta uuden viraston asema itsenäisenä kirjanpitoyksikkönä näyttäisi paremmalta kuin nykyinen tilanne.

Käytännössä erityisviranomaisten itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen keskeisemmin vaikuttavat toimivaltuudet säilyisivät kuitenkin oikeusministeriöllä jatkossakin.

Erityisviranomaiset kuuluisivat edelleen oikeusministeriön suoran tulosohjauksen piiriin. Tulosohjauksessa neuvoteltaisiin ja sovittaisiin nykyiseen tapaan kunkin erityisviranomaisen tulostavoitteista ja niiden toteuttamiseen osoitettavista resursseista. Erityisviranomaisten tulosohjausprosessi säilyisi viranomaisen ja oikeusministeriön välisenä.

Hallituksen esityksen hyväksyminen ei muuttaisi sitäkään, että valtion virkamiesasetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusministeriö päättää erityisviranomaisten virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta. Ministeriö käyttäisi niin ikään edelleen valtion virkaehtosopimusasetuksen 9 §:n 3 momentin 2 kohdan ja 9 §:n 5 momentin 2 kohdan nojalla palkkatoimivaltaa erityisviranomaisten osalta. Valtiovarainministeriö on päätöksellään 18.12.2020 valtion virkaehtosopimuslain 3 §:n 3 momentin 2 kohdan perusteella määrännyt oikeusministeriön hallinnonalan neuvotteluviranomaiseksi kaikkien erityisviranomaisten osalta (VN/28376/2020-VM-1) eikä tähänkään järjestelyyn olisi tulossa muutosta.

Erityisviranomaisten julkishallintoon kohdistaman valvonnan ja siihen liittyvän aineellisen lainkäytön riippumattomuus voi vaarantua myös välillisillä toimenpiteillä tai laiminlyönneillä kuten sillä, ettei erityisviranomainen saa käyttöönsä tarvitsemiaan virkoja tai rahoitusta. Valtuutettujen, asiamiesten ja muiden itsenäisten erityisviranomaisten keskushallinto tulisi järjestää tavalla, joka korostaa niiden rakenteellista riippumattomuutta. Nyt kysymyksessä oleva uudistus ei tässä suhteessa parantaisi erityisviranomaisten asemaa vaan oikeusministeriö voisi halutessaan käytännössä monin tavoin vaikuttaa erityisviranomaisten toimintaan. Puolan ja Unkarin esimerkit osoittavat, ettei hallinto välttämättä arkaile tällaisten vaikutusmahdollisuuksien käyttämisessä, mikäli olosuhteet olisivat toisenlaiset kuin Suomessa nyt.

Erityisviranomaisten rakenteellisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaaminen suhteessa toimeenpanovaltaan onnistuisi todennäköisesti parhaiten siirtämällä ne eduskunnan yhteyteen. Toimivaltuuksien osittainen päällekkäisyys ei kuitenkaan puoltaisi niiden sijoittamista oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen.

Vastuun jakautuminen uudessa virastossa

Uusi virasto olisi rakenteeltaan erikoinen. Toiminnallisesti se muodostuisi 11 erillisestä erityisviranomaisesta ja niiden yhteisistä hallinnollisista toiminnoista, joista vastaisi viraston hallintopalveluyksikkö. Hallintopalveluyksikön johtaja johtaisi vain omaa yksikköään eikä koko virastoa. Virastolla ei olisi perinteistä virastopäällikköä, joka vastaisi koko viraston toiminnasta.

Hallituksen esityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, mitä tarkoitetaan sillä, että hallintopalveluyksikön johtaja olisi paitsi yksikön päällikkö, myös *”muodollisesti kirjanpitoyksikön ja viraston päällikkö”* (s. 37). Käsitykseni mukaan itsenäisiksi ja riippumattomiksi tarkoitetut erityisviranomaiset eivät voi olla missään suhteessa ulkopuolisen päällikön alaisia.

Erityisviranomaiset hankkisivat ja saisivat tarvitsemansa hallintopalvelut hallintopalveluyksiköltä. Hallituksen esityksessä korostetaan (s. 34) kuitenkin sitä, että kukin viranomainen voisi päättää, mitä

hallintopalveluyksikön tukipalveluja se käyttää, tosin kirjanpitoyksikkötehtävät sekä operatiiviset talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät hallintopalveluyksikkö hoitaisi joka tapauksessa kaikille viranomaisille. Kun Palkeet, Valtori, ORK ja Senaatti-kiinteistötkin toimivat viranomaisiin nähden määräävässä asemassa, ja ilmeisesti ”sopimusosapuolena” näiden tahojen kanssa olisi jatkossa uusi virasto tai oikeusministeriö, herää kysymys, mitä palveluita erityisviranomaiset voisivat oikeastaan jatkossa valita ja hankkia oman harkintansa mukaan muualta kuin uudesta virastosta.

Erityisviranomaiset olisivat siten riippuvaisia virastonsa hallintopalveluyksikön tuottamista palveluista, mutta niillä ei olisi määräysvaltaa hallintopalveluyksikön toimintaan.

Järjestelyn erikoisuuksiin kuuluisi myös se, että virastossa toimivat erityisviranomaiset valvoisivat omilla sektoreillaan toisiaan ja yhteistä virastoaan sekä oikeusministeriötä, jonka hallinnonalalle virasto kuuluu. Valvonnan kaikinpuolisen riippumattomuuden ja sen uskottavuuden kannalta järjestely ei ole ongelmaton.

Hallituksen esityksessä ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota ehdotetusta uudenlaisesta virastomallista aiheutuviin oikeudellisiin vastuunjako-ongelmiin erityisviranomaisten ja viraston hallintopalveluyksikön välillä. Esimerkiksi työturvallisuuteen ja työhyvinvointiin liittyvien vastuiden jakautuminen uudessa virastossa vaikuttaa epäselvältä. Ilmeisesti erityisviranomaisten palveluksessa olevan henkilöstön osalta työturvallisuuslainsäädännössä tarkoitettuna työnantajana (tai työnantajan sijaisena) pidettäisiin edelleen erityisviranomaista eikä siis hallintopalveluyksikköä, uutta virastoa tai oikeusministeriötä. Kuitenkin lakiehdotuksen 3 §:n mukaan hallintopalveluyksikkö huolehtisi viraston henkilöstöhallinnon palveluista kuten ilmeisesti ainakin työaikojen ja poissaolojen seurannasta sekä lomahallinnosta.

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan hallintopalveluyksikkö huolehtisi myös viraston toimitila-asioista eli esimerkiksi työsuojeluun usein liittyvistä sisäilmakysymyksistä. Ilmeisesti myös työterveyshuollon järjestäminen kuuluisi hallintopalveluyksikölle, koska ehdotetun 8 §:n mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat työterveyshuollon yleistä järjestämistä.

Työturvallisuuslain 8 §:n mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Toimistotyössä keskeisiä kysymyksiä ovat käytännössä sisäilmaongelmien ohella esimerkiksi kiusaamiseen ja häirintään sekä työaikasuojeluun liittyvät kysymykset. Työnantajalla on mm. oltava turvallisuuden ja terveellisyyden edistämiseksi ja työntekijöiden työkyvyn ylläpitämiseksi tarpeellista toimintaa varten ohjelma, joka kattaa työpaikan työolojen kehittämistarpeet ja työympäristöön liittyvien tekijöiden vaikutukset (työsuojelun toimintaohjelma). Työnantajan on työn ja

toiminnan luonne huomioon ottaen riittävän järjestelmällisesti selvitettävä ja tunnistettava työstä, työajoista, työtilasta, muusta työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät sekä, jos niitä ei voida poistaa, arvioitava niiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle. Työterveyshuoltolaissa säädetään työnantajan velvollisuudesta järjestää työterveyshuolto sekä työterveyshuollon sisällöstä ja toteuttamisesta.

Ainoa työturvallisuusvastuiden jakautumiseen liittyvä mainінta hallituksen esityksessä on sivulla 57 oleva arvio siitä, että virastossa voisi olla yhteinen työsuojelutoimikunta. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu esimerkiksi sitä, olisiko uusi virasto työturvallisuuslain 49 §:ssä tarkoitettu yhteinen työpaikka tai saman lain 54 §:ssä tarkoitettu ns. yhteisten vaarojen työpaikka. Yhteisten vaarojen työpaikka voi olla esimerkiksi yhtenäinen tila kuten kauppakeskus tai toimistohotelli, jossa toimii itsenäisesti eri työnantajia ja työnsuorittajia. Erityisviranomaisten yhteenlaskettu henkilöstön määrä on noin 175, joten yhteisten vaarojen työpaikkana uusi virasto vastaisi isohkoa kauppakeskusta tai toimistohotellia.

Uuden viraston toimitiloihin liittyvät vastuukysymykset mutkistuvat entisestään, kun tilat laissa edellytetyin tavoin vuokrataan Senaatti-kiinteistöiltä. Ks. viraston toimitiloja koskeviin vastuisiin liittyvä apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen ratkaisu EOAK/777/2019. Mainitussa ratkaisussa on todettu muun ohella seuraavaa:

> ”Pidän oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka edellä todetuin tavoin valtion organisaation sisällä vallitsee vuokralaisena toimivan viraston johdon ja vuokranantajana toimivan valtion liikelaitoksen henkilöstön virkarikosoikeudellisten ja toimitilojen työturvallisuuteen liittyvien vastuiden välillä. Tätä epäsymmetriaa korostaa edelleen se, että toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvät viraston johdon toimintamahdollisuudet suhteessa liikelaitokseen ovat valtion vuokrajärjestelmän rakenteesta ja toimenpiteiden vuokravaikutuksista johtuen hyvin rajalliset. Liikelaitoksen työntekijät voivat ilman syytteen uhkaa laiminlyödä sellaisia kiinteistön omistajalle kuuluvia toimenpiteitä, joiden tekemättä jättämisestä toimitiloissa toimivan viraston johto voi joutua jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen antaessaan toiminnan jatkua kyseisissä tiloissa.”

Hallituksen esityksen sisällöllisen niukkuuden johdosta saattaisi lakivaliokunnan mietinnössä olla aihetta todeta edellä tarkoitettujen vastuiden jakautumisesta ainakin se, että työnantajalle kuuluvat työturvallisuus- ja työsuojeluvastuut eivät voi uudessa virastossa viime kädessä kuulua erityisviranomaisille siltä osin kuin erityisviranomaiset eivät voi käytännössä vaikuttaa esimerkiksi viraston toimitilojen terveellisyyteen ja turvallisuuteen tai työterveyshuollon tasoon taikka muihinkaan sellaisiin seikkoihin, joista päättää hallintopalveluyksikkö tai ministeriö.

Epäselviä vastuukysymyksiä liittyy myös valtion sisäisiin sopimuksiin. Hallituksen esityksen (s. 35 ja 57) mukaan hallintopalveluyksikkö vastaisi yleisesti viraston palvelutuotannon järjestämisestä ja siihen liittyvistä sopimusjärjestelyistä. Se vastaisi viraston palvelusopimuksista palveluntuottajien kuten Palkeiden ja Oikeusrekisterikeskuksen kanssa. Hallintopalveluyksikkö koordinoisi Oikeusrekisterikeskuksen kanssa solmittavan tietojärjestelmiä koskevan palvelusopimuksen laadintaa neuvottelemalla kunkin erityisviranomaisen kanssa sen tarpeista. Tavoitteena olisi yksi koko virastoa koskeva sopimus, jossa olisi otettu huomioon kaikkien viranomaisten tietotekniset tarpeet. Sopimusteknisesti erityisviranomaiset siis jäisivät sopimusten ulkopuolelle.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on useissa ratkaisuissaan arvostellut valtion sisäisen sopimisen keinotekoisuutta ja todennut että sopimusjärjestelyt ovat omiaan vaikeuttamaan virkavastuun kohdentamista, varsinkin kun sopimukset solmitaan sellaisen tahon nimissä, joka ei itse vastaa varsinaisesta viranomaistoiminnasta ja siihen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä tai työturvallisuudesta. Esimerkiksi ratkaisussaan EOAK/6537/2019 Pölönen on todennut seuraavaa:

> ” Palvelussopimukset muistuttavat yksityisoikeudellisia sopimuksia, mutta eivät ole sellaisia. Kysymys on valtion eli yhden ja saman oikeushenkilön sisäisistä järjestelyistä. Mahdollisia sopimusrikkomuksia ei voida käsitellä käräjäoikeudessa eikä valtiota voida velvoittaa suorittamaan itselleen sopimusrikkomukseen perustuvaa vahingonkorvausta.
> - - - -
>
> Valtion sisäisiä sopimuksia tai niihin liittyviä palvelukuvauksia ei yleensä voida pitää rikoslain 40 luvussa tarkoitettuina säännöksinä tai määräyksinä. Virkavastuun kohdentumisen ja näin ollen myös yksilön oikeusturvan kannalta tällaiset sopimukset ovat ongelmallisia. Sopimusrikkomukseen perustuva korvausvastuu voi niin ikään kohdistua vain sopimussuhteen osapuoleen. Palkeet ei ole erillinen oikeushenkilö vaan osa valtiota, joten esimerkiksi ministeriöiden tai Tuomioistuinviraston sen kanssa tekemissä sopimuksissa sopijapuolena on yksityisoikeudellisesti arvioiden pelkästään valtio.
>
> Jos Palkeet tekee sopimuksen valtion viraston tai ministeriön kanssa, sopimuksessa ei ole kahta osapuolta käsitteen varsinaisessa merkityksessä. Kysymys on yksityisoikeudellista sopimussuhdetta jäljittelevästä valtion sisäisestä järjestelystä. Tällaiseen sopimukseen ei liity yksityisoikeudellisen sopimuksen oikeusvaikutuksia.”

Jos siis hallintopalveluyksikkö tekisi esimerkiksi Oikeusrekisterikeskuksen tai Palkeiden kanssa sopimuksia, joita palveluntarjoaja ei noudattaisi tai joihin erityisviranomainen olisi muuten tyytymätön, erityisviranomaisella ei olisi mahdollisuutta esittää reklamaatioita suoraan palveluntarjoajalle tai käynnistää omissa nimissään palvelusopimusta koskevaa oikeusprosessia (ks. palvelusopimuksista ja niihin liittyvästä hallintoriitamenettelystä PuVM 2/2020 vp, s. 9 ja 10).

Ohjausryhmä

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastolla olisi ohjausryhmä, johon kuuluisivat erityisviranomaisten päälliköt tai heidän nimeämänsä erityisviranomaisen virkamiehet sekä puheenjohtajana hallintopalveluyksikön johtaja. Hallintopalveluyksikön johtaja toimisi ohjausryhmän puheenjohtajana. Ohjausryhmässä käsiteltäisiin hallintopalveluyksikön tehtävien järjestämistä ja laadunseurantaa sekä merkittävimpiä hallinnollisia asioita ja niihin liittyviä kehittämislinjauksia. Ohjausryhmässä voitaisiin käsitellä myös muita yhteisiä asioita. Ohjausryhmällä ei kuitenkaan olisi itsenäistä ratkaisuvaltaa.

Ohjausryhmä muistuttaisi useissa valtakunnallisissa keskushallituksissa aikanaan käytössä ollutta kollegiaalista päätöksentekoelintä, joten tässäkin suhteessa ollaan palaamassa jo aiemmin käytössä olleisiin valtionhallinnon rakenteisiin. Tosin nyt kysymyksessä olevalla kollegiolla ei olisi lainkaan ratkaisuvaltaa toisin kuin edeltäjillään. Kysymys olisi eräänlaisesta ”taloyhtiön hallituksesta” ilman valtaa.

Ohjausryhmän toiminnan funktio liittyisi ilmeisesti lähinnä siihen, että erityisviranomaiset voisivat lausua mielipiteensä asioista, joista heidän puolestaan päättävät muut, ja antaa palautetta esimerkiksi saamansa hallinnollisen palvelun laadusta. Erillisen toimielimen perustaminen yksinomaan tällaista tarkoitusta varten tuntuu kuitenkin hallinnollisesti melko raskaalta ratkaisulta. Ei myöskään vaikuta tarkoituksenmukaiselta, että kollegion puheenjohtajana toimisi henkilö, jonka toimintaan mahdollinen kriittinen palaute pääasiassa kohdistuisi.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.