

6.8.2021

EOAK/4558/2021

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **LAUSUNTO LUONNOKSESTA VALTIONHALLINNON TOIMINTOJEN JÄRJESTÄMISESSÄ NOUDATETTAVISTA PERIAATTEISTA**

Yleistä

Lausuntopyynnön mukaan tässä tarkoitetun suosituksen on tarkoitus täydentää kokonaisuutta, johon kuuluvat 15.10.2018 annettu suositus ”Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä” ja 15.3.2019 annettu suositus ”Valtionhallinnon organisaatiomuodon valinta, ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt”. Tässä suosituksessa annetaan ohjeita valtionhallinnon tehtävien organisoinnista ja käsitellään viraston käsitettä.

Käsiteltäessä suosituksen soveltamisalaa, ei luonnoksessa ole pohdittu sitä, tarkoitetaanko ohje kohdistaa myös tuomioistuimiin virastoina. Tuomioistuinten riippumattoman aseman turvaamisen kannalta olisi mielestäni syytä todeta, että ohjetta ei ole tarkoitettu sovellettavaksi tuomioistuimiin virastoina. Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on käsitellyt tuomioistuinten organisatorista riippumattomuutta kattavasti ns. kärjäoikeusuudistusta koskevassa kanteluasiassa (verkossa julkaistu päätös 25.8.2009 dnro [428/4/09](#)). Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisistä tuomioistuinta sääntelemisen ei voi esimerkiksi puitelainsäädännön välityksellä liukua asiallisesti asetuksen tasoon. Kärjäoikeuksien perustamisesta virastona tai erillisenä viranomaisena ei ollut säädetty lailla, vaikka muut tuomioistuimet oli perustettu lailla. Vuoden 2009 kärjäoikeusuudistuksen ehdotettu alkuperäinen sääntelymalli olisi yhä jäänyt asetustasolle. Kärjäoikeusverkoston selvempi valtiosääntöinen pohja olisi estänyt tämän tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta koetelleen kysymyksenasettelun ajankohtaistumisen. Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunion suosituksen johdosta kärjäoikeuslakia muutettiin nimeämällä kärjäoikeudet lakitasolla. Pidän ensiarvoisen tärkeänä, että kärjäoikeuksien samoin kuin kaikkien muiden tuomioistuinten riippumattomuudesta pidetään tiukasti kiinni jatkossakin. Nyt puheena olevan valtionhallinnon toimintojen järjestämistä koskevan suosituksen ei tule edes teoriassa voida antaa perusteita tuomioistuinten organisatorista riippumattomuutta vaarantaville toimille.

Kysymys valtion tehtävien hoidon organisoinnin muodosta tulee suositusluonnoksessakin selkeästi esiin. Sen 1.3 ja 2. luvuissa todetaan, että julkiset hallintotehtävät tulee organisoida

valtionhallinnossa valtiosääntöoikeudellisista syistä pääasiassa virastoissa hoidettavaksi. On aiheellista todeta, että perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s.178/II).

Luonnoksessa viitataan ratkaisuuni [EOAK/883/2018](#) koskien niitä perustuslain 124 §:n soveltamiseen liittyviä ongelmia, joita voi liittyä julkisten hallintotehtävien siirtoon valtionhallintokoneiston ulkopuolella hoidettavaksi. Kuten edellä on todettu, on valtionvarainministeriö antanut nimenomaisen ohjeen ulkoistettujen valtionehtävien järjestämisestä. Nyt suosituluonnoksessa (s. 4) todetaan, että julkisen hallintotehtävän järjestäminen muussa organisaatiomuodossa edellyttää erityisten perusteiden olemassaoloa sekä eräiden reunaehtojen toteutumisen erityistä varmistamista. Tämä toteamus huomioon ottaen olisi mielestäni perustelua selkeämmin eritellä kysymys yhtäältä yhtiömuodon käytön edellytyksistä oikeusturvan toteutumisen valossa perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella ja toisaalta kysymys valittavan virastorakenteen perusteista. Mikäli ulkoistamisen edellytysten arviointi on ministeriön mielestä perusteltua antaa erillisessä suosituksessa, olisi tästä erillisestä suosituksesta syytä mainita tässä yhteydessä.

Koska näitä organisaatiomuotoon liittyviä kysymyksiä ei suosituksessa ole selvemmin eritelty jää luonnoksen sivulla viisi esitetty kuvaus *julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteen eroista* suosituksen käyttäjälle epäselväksi. Julkisen hallintotehtävän käsite on täsmentynyt lainvalmisteluasiakirjoissa tapauskohtaisesti esitettyjen tulkintojen myötä, mutta julkisen tehtävän laita on toisin. Lainvalmisteluasiakirjoista ja oikeuskirjallisuudesta on havaittavissa, että näitä käsitteitä käytetään jossain määrin vaihtelevasti. Esimerkiksi saatetaan puhua julkisesta tehtävästä, kun kysymys on selkeästi julkisesta hallintotehtävästä.

Julkisen tehtävän käsite omaksuttiin aikoinaan laillisuusvalvojen toimivaltasäännöksiin pitkälti samoin argumentein kuin julkisen hallintotehtävän käsite sittemmin perustuslain 124 §:ään. Viime kädessä haluttiin estää laillisuusvalvojen valvontavaltuuksien kaventuminen sen johdosta, että viranomaiselle perinteisesti kuuluneita tehtäviä oli alettu enenevässä määrin siirtää yksityisten hoidettavaksi (ks ratkaisuni [EOAK/2665/2017](#)). Tältä osin ohjetta tulisi selkeyttää. Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän erojen pohdinta on tässä yhteydessä aiheeton.

Korostan, että julkisen hallintotehtävän käsitteellä on vakiintuneesti tarkoitettu perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, jotka voidaan lainkohdassa säädetyin edellytyksin ulkoistaa valtionhallinnosta. Jos julkisia hallintotehtäviä on esimerkiksi osakeyhtiöksi organisoitavassa

toiminnassa, tulee ne yksilöidä laissa. Näin ollen julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteen erojen pohdinta ei tästä syystä selkeytä tilannetta, kun suositus koskee tehtävien organisoimista virastomuotoon.

Luvussa 2 käydään monipuolisesti läpi virastorakennetta muodostettaessa huomioon otettavia periaatteita. Tavoitteeksi asetettu ratkaisujen läpinäkyvyys, ymmärrettävyys ja toistettavuus on perusteltu lähtökohta. Tärkeää on havaita edellytysten luominen organisaatiota perustettaessa ja vaikutusarvioinnin ottaminen keskeiseksi lähtökohdaksi. Käytännössä organisaatiouudistusten toteuttamisessa esiintyy usein ongelmia, kuten laillisuusvalvonnan kantelumääristä on havaittavissa. Näin ei ole vähiten tiedonhallinnan järjestelmämuutosten vaikutusten huomioonottamisessa ja ennakoimisessa virastorakenteen muutostilanteissa.

Luonnoksessa otetaan esiin useassa yhteydessä palvelun kehittäminen erityisesti digitalisaation avulla. Luonnoksessa korostetaan kuitenkin aiheellisesti myös henkilökohtaisen asioinnin tarjoamisen tärkeyttä, jonka nähdään toteutuvan hallinnon yhteisten asiakaspalvelupisteiden avulla. Havaintoni on kuitenkin, ettei yhteispalvelupisteiden toiminta ole – eri syistä – käytännössä yleistynyt riittävän kattavaksi eri hallinnon palvelujen osalta.

Jäljempänä esitän eräiden laillisuusvalvontakannanottojenkin valossa huomioita luvussa 3 yksilöidyistä suosituksista.

### Viraston tehtävät ja asiallinen toimivalta (3.2)

Luvussa on esitetty viraston perustamisen tärkeä lähtökohta: Viraston perustamisessa tulee lähtökohtana olla ensisijaisesti toiminnallisen ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden muodostaminen. Virastoa koskevan lainsäädännön sisällöstä todetaan luonnoksessa (s. 11), että ”Lähtökohtaisesti virastoa koskevassa lainsäädännössä asetetaan tehtävän tarkoitus ja tavoitteet, siihen sisältyvät toimivaltuudet, ydinsisältö ja mahdolliset tarkemmat reunaehdot tai puitteet.”

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on lausunnossaan valtionvarainministeriölle (EOAK/2962/2018) luonnoksesta hallituksen esitykseksi Digi- ja väestötietovirastoa koskevaksi lainsäädännöksi todennut muun muassa viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, että kun uuden Digi- ja väestötietoviraston toimialaan kuului hyvin erilaisia tehtäviä, jotka suurelta osin edellyttävät alueellisen organisaation olemassaoloa, eivät perustuslakivaliokunnan kannanotot tukeneet sitä, että organisaatiosta ja sen alueellisesta sijoittumisesta ei lainkaan säädettäisi virastoa koskevassa laissa. Näin ollen hän katsoi, että säädöksiä tuli tältä osin täydentää ja ottaa huomioon mitä perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan 5/2008 vp ja 29/2006 vp lausunut.

Nähdäkseni luonnoksessa on otettu nämä apulaisoikeusasiamiehen havainnot huomioon riittävällä tavalla.

### Viraston alueellinen toimivalta ja maantieteellinen sijoittuminen (3.3)

Julkisten palvelujen saatavuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että hallinnon palveluperiaatteen yhdenvertainen toteutuminen asetetaan keskiöön toiminnallisten ja taloudellisten tekijöiden lisäksi. Luonnoksen toteamus: ”toimipaikkaverkon joustavuus ja palveluperiaatteeseen vastaaminen puoltavat sitä, että valtion yksiköiden ja toimintojen maantieteellistä sijoittumista ei nimenomaisesti säädettäisi virastoa koskevassa laissa tai valtioneuvoston asetuksessa”, on mielestäni perusteltu.

Maantieteellisessä sijoittumisessa tulisi laaja-alisesti arvioida hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuuden ja kielellisten oikeuksien toteutumista. Tällaisen päätöksen voisi tehdä ohjauksesta ja valvonnasta vastaava ministeriö.

### Viraston koko, virastojen yhdistäminen ja tehtävien kokoaminen (3.4)

Luonnoksen mukaisista virastojen yhdistämismalleista ns. emovirastomalli on haastavin vastuiden selkeyden näkökulmasta. Tällöin on varmistettava, että virkavastuun toteutuminen on ja myös näyttäytyy asiakkaiden suuntaan selkeänä ja yksiselitteisenä. Asiakkaan näkökulmasta palvelun toteuttamiseen vaikuttavan resursseja koskevan päätöksenteon puuttuminen ”tytärvirastossa” voi herättää epäilyä mallin toimivuudesta.

Luonnoksessa esiintuodussa (s. 16) asiakasryhmien tunnistamisen kautta tapahtuvassa organisoitumisessa on tuotu esiin tärkeä tavoite: tällöin voidaan edistää asiakaslähtöistä yhden luukun palveluperiaatetta. – Tämän lähtökohdan soisi tulevan esiin selvemmin suosituksessa.

Tässä luvussa (s. 17) käsitellään myös toimintojen, joita koskee erityinen riippumattomuusvaatimus, organisoimista virastossa. Tässä tarkoitettuja toimintoja on monenlaisia lähtien muun muassa valvonnan ja lupahallinnon erottamisesta aina yksittäisiin esikuntatyyppeihin tehtäviin. Tuon tässä erityisesti esiin, että viraston organisoinnissa tulisi kiinnittää huomiota sisäisen laillisuusvalvonnan tehokkaaseen ja itsenäisesti toimivaan organisointiin. Myös virastoa koskevien kantelujen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja tehokasta. – Kuten olen lausuntoni alussa viitannut, tuomiovallan käytön riippumattomuuden kunnioittamiseksi tuomioistuinlaitoksen organisointiin liittyvät mahdolliset pohdinnat tulisi suorittaa erillään nyt puheena olevan suosituksen kohderyhmästä.

Lisäksi valtioneuvoston tehtävien organisoitumista pohdittaessa tulisi ottaa huomioon, että ylimmän laillisuusvalvojan kannalta ei ole toivottavaa, että oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri olisivat ainoat viraston ulkopuoliset kanteluviranomaiset.

### Toimintatapojen, palveluiden ja yhteistyön järjestäminen (3.6)

Palvelujen järjestämisessä on luonnollisesti tarpeen pohtia käyntiasioinnin järjestämistä digitaalisten palvelujen kehittämisen

lisäksi. Yhteispalvelulaissa tarkoitettujen palvelujen järjestämisen tulisi olla kattavampaa kaikkien julkisten palveluiden asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi yhteispalvelupisteissä. Tämän tärkeyttä olisi mielestäni ohjeistuksessa syytä korostaa, kuten olen edellä todennut.

### Ohjaus (3.7)

Sivulla 4 todetaan ministeriön ohjauksesta: ”Ministeriöllä on toimivalta antaa alaiselleen hallinnolle yleisiä tulkinnallisia, ei-sitovia ohjeita lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta sekä menettelytapavaatimuksista.” Kuitenkin sivulla 22 todetaan ”Toisin kuin virastojen keskinäisessä suhteessa ministeriöllä on katsottu olevan tietyissä rajoissa mahdollisuus velvoittavasti ohjata ja määrätä toimialansa virastoja.”

Nämä toteamukset vaikuttavat olevan ristiriidassa keskenään eikä velvoittavan ohjauksen oikeusperustaa ole luonnoksessa esitetty. Ministeriöiden ohjaustoimivaltaa tulisi täsmentää suosituksessa.

### Viraston nimi (3.10)

Tuon tässä esiin laillisuusvalvonnassa useita kertoja esiin tulleen viraston nimen lyhenteiden lainvastaisen käytön. Myös yksiköiden nimissä käytettävään kieleen on jouduttu puuttumaan. Käytön rajoituksista olisi mielestäni syytä ohjeessa mainita.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen totesi ratkaisussaan [EOAK/6513/2018](#) seuraavaa.

”Olen aiemmissa viranomaisten nimiä koskeneissa ratkaisuisani korostanut sitä, että virallisen nimen lisäksi mahdollisesti käytettävän oheisnimen tulee esiintyä aina virallisen nimen yhteydessä ja niin, ettei epätietoisuutta tai sekaannusta viranomaisesta synny, ja että oheisnimeä voidaan käyttää yksinään vain puhtaasti viraston sisäisessä toiminnassa. Viranomaisen ei siten voi esiintyä pelkällä epävirallisella oheis- tai lisänimellään, vaikka se ennen pitkää vakiintuisikin yleisessä kielenkäytössä. Lainvastaisena en kuitenkaan ole pitänyt oheisnimen käyttämistä sinänsä, kunhan samalla tarkoin huolehditaan siitä, että viranomaisen virallinen nimi esiintyy asiayhteydessä ensisijaisena ja niin, että hallinnossa asioivalle käy heti selväksi, että kyseessä on suomalainen viranomaisen.

Edelleen olen todennut, että viranomaisten nimien lyhenteet on muodostettava molemmilla kansalliskielillä samoin periaattein. Jos suomenkielinen lyhenne muodostetaan viranomaisen virallisesta nimestä, on ruotsinkielinen nimi muodostettava vastaavasti ruotsinkielisestä nimestä.

Julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen toimintayksikön nimeäminen vain vieraalla kielellä kansalliskielten sijasta ei lähtökohtaisesti ole hyvää hallintoa ja kielellisiä oikeuksia koskevan sääntelyn mukaista.”