



19.7.2021

OKV/1861/21/2021

OKV/1861/21/2021-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Valtiovarainministeriö

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 23.6.2021, VN/11537/2021

Asia:

Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu luonnos virastosuosituksiksi. Suosituksessa kootaan ja selkeytetään valtionhallinnon organisaatiomuotojen valintaa koskevia periaatteita ja annetaan suosituksia ja ohjeita organisaation rakennetta ja toiminnan järjestämistä koskien, kun on kyse valtion virastoista ja laitoksista. 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". Suositusluonnoksesta on järjestetty lausuntokierros 26.4. – 19.5.2021, jossa kuultiin ministeriötä ja Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Jatkovalmistelussa arvioitiin tarpeelliseksi pyytää lausunnot myös ylimmiltä lainvalvojilta.

Totean lausuntonani suosituksesta seuraavaa:

Suosituksessa korostetaan tuloksellisuutta, erityisesti vaikuttavuutta, mutta myös tuottavuutta virasto-organisaation järjestelyissä. Hallintolain (434/2003) 1 §:n perusteella hallinnon palveluiden laatu ja tuloksellisuus ovat yleishallinto-oikeudessa tunnustettuja ja tärkeitä hallinnon tavoitteita. Hallinnon organisointia koskee nähdäkseni laillisuusvalvontakäytännön perusteella ra-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

kenteellinen palveluperiaate. Hallinnon organisaation uudelleenjärjestelyt on siten pyrittävä tekemään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Suosituksessa olisi perusteltua korostaa lausunnolla olevaa versiota painokkaammin myös hyvän hallinnon turvaamiseen ja toteuttamiseen liittyviä seikkoja ja niiden selvittämistä julkisia hallintotehtäviä järjestettäessä ja valtion virasto-organisaatiota käsiteltäessä. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tällöin muun muassa olennaisia kysymyksiä on, että hallinnon organisaatio sekä virastojen ja viranomaisten nimet ovat selkeitä siten, että hallinnon asiakkailla ja ihmisillä ylipäänsä on mahdollisimman hyvät mahdollisuudet muodostaa kuva asioidensa käsittelystä hallinnossa.

Monialaisten virastokokonaisuuksien osalta on tarpeen kiinnittää huomiota myös lailla säädettävien tehtävien yhteensopivuuteen siten, että objektiivisesti arvioiden luottamus hallinnon organisaatioiden kykyyn hoitaa tehtävänsä puolueettomasti säilyy ja valtion hallinto-organisaatiossa pystytään myös turvaamaan yleinen etu monipuolisesti ja tasapuolisesti eri näkökulmista. Esimerkiksi eri yritysten ja hallinnon ulkopuolisten tutkimuslaitosten kanssa tapahtuva kehittäminen ja tutkimusyhteistyö on hyvän hallinnon ja sitä koskevan luottamuksen näkökulmasta perusteltua eriyttää päätöksenteosta, jossa eri toimijoiden ratkaisuja arvioidaan, sekä luonnollisesti asianomaisen toimialan valvonnasta (ks. esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut [OKV/1480/1/2009](#) ja [OKV/12/50/2018](#)). Samoin ohjaus- ja kehittämistehtävien sekä valvontatehtävien erottamiseen objektiivisuuden ja puolueettomuuden turvaavalla tavalla tulee kiinnittää huomiota. Varsinkin lainkäyttötehtäviä tai sitä asiallisesti lähellä olevia tehtäviä hoitavien lautakuntien sekä riippumattomien erityisvaltuutettujen osalta korostuvat myös riippumattomuuden vaatimukset. Perustuslain ja perusoikeuksien sekä yleensä hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamiseen liittyvät näkökohdat asettavat kuitenkin oikeudelliset vaatimukset ja reunaehdot tehtävien organisoinnille ja siten myös kokoamiseen yhteiseen virasto-organisaatioon esimerkiksi emovirastonmallilla (ks. esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto [OKV/2811/21/2020](#) OM:n hallinnonalalla toimivien erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestämisestä sekä oikeuskanslerin lausunto vanhusasiavaltuutetun toiminnon perustamisesta [OKV/2383/21/2020](#) samoin kuin apulaisoikeuskanslerin lausunto naisiin kohdistuvan väkivallan raportojen tehtävästä [OKV/171/21/2021](#), joissa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset ja muut oikeudelliset näkökohdat ovat yleisemminkin merkityksellisiä hallintoa järjestettäessä).

Tehtäessä hallinnon uudelleenorganisointeja on kiinnitettävä huomiota myös muutosvaiheeseen ja siihen, että siirtymävaiheessa ennakoivasti selvitetään ja varmistetaan asianmukainen asioiden käsittely ilman aiheetonta viivytystä sekä muutenkin hyvän hallinnon toteutuminen sekä riittävän laaja-alaisesti myös tarvittava ohjaus, voimavarat ja tietojärjestelmäratkaisut sekä myös toiminnan valvonta muuttuvassa organisaatiossa. Laillisuusvalvonnassa syntyneen käsityksen ja useiden oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisujen perusteella tässä on ollut eri organisaatiouudistusten yhteydessä toistuvasti merkittäviäkin ongelmia (ks. esimerkiksi

apulaisoikeuskanslerin omasta aloitteesta tekemä ratkaisu Kelan perustoimeentulotukipäätökset ja niiden laatu [OKV/26/70/2020](#); aikaisemmasta laillisuusvalvontakäytännöstä esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu [OKV/11/50/2008](#)). Siksi suosituksessa olisi perusteltua kiinnittää asiaan erityistä huomiota.

Edelleen suosituksessa tulisi tiedonhallintalain mukaisten tiedonhallintaan kohdistuvien vaikutusten ohella kiinnittää huomiota EU:n tietosuojalainsäädännössä ja varsinkin yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 säädettyjen rekisterinpitäjän vastuiden selkeään osoittamiseen valtion hallinto-organisaatiossa. Huomautan myös siitä, että ehdotuksessa suositukseksi todetut virastojen (viranomaisten) laajat tietojensaantioikeudet ovat mahdollisia vain ja ainoastaan perustuslaissa ja esimerkiksi EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa säädetyillä edellytyksillä, ja salassa pidettäviin tietoihin kohdistuva toisen viranomaisen tietojensaantioikeus on yleensä sidottava välttämättömyys –edellytykseen. Organisaatiomuutosten tietosuojavaikutuksiin on siten tarpeen kiinnittää huomiota.

Suosituksessa korostetaan ohjauksen merkitystä ja ministeriön toimivaltaa ja vastuuta ohjata alaistaan hallintoa. Valtioneuvoston ja sen ministeriön tehtävät ja toimivalta antaa ohjausta sekä ohjauksen rajat ovat olleet toistuvasti esillä oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä. Ministeriön velvollisuudet ja oikeus ohjata hallintoa ei perustu vain hallinnon hierarkiaan vaan nimenomaisesti perustuslain 68 §:n säännökseen kunkin ministeriön tehtävistä osana valtioneuvostoa huolehtia toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain esitöiden mukaan säännös tarkoittaa velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi toimialallaan. Lisäksi hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan (Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi, [HE 1/1998 vp](#), s. 118-119). Kun julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan tehtävänä turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, kuuluu ministeriön vastuuseen valtioneuvoston päätösten ja muiden toimenpiteiden valmistelijana ja täytäntöönpanijana sekä hallinnon ohjaajana huolehtia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännön mukaan tehtävien jakautuessa useille toimijoille on valtioneuvostosta annetun lain ja hallintolain mukaisessa viranomaisyhteistyössä tarpeen varmistaa, että yhteistyössä toimivalla toisella osapuolella on riittävät valmiudet toimeenpanoon ja että tehtävien organisointi ja vastuusuhteet ovat riittävän selkeät. Ministeriön ohjausrooliin ja rooliin toimeksiantajana kuuluu myös tarvittaessa varmistaa tämä. (ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös [OKV/155/70/2020](#)). Suomen oikeus- ja hallintojärjestelmä perustuu kuitenkin viranomaisten erillisyyden ja itsenäisen toimivallan ja vastuun sekä puolueettoman asioiden käsittelyn periaatteiden varaan, minkä vuoksi ministeriön ohjauksella on lainsäädännöstä johtuvat rajansa. Ministeriö voi antaa alaiselleen virastolle yleisiä määräyksiä ja ohjeita hallintotehtävien

suorittamisesta, muttei määrätä, miten yksittäinen hallintoasia on ratkaistava. Ministeriö voi ilmaista käsityksensä, esimerkiksi ohjeen muodossa, viraston toimivaltaan kuuluvasta asiasta, kun asiassa otetaan huomioon kussakin asiayhteydessä perustellulla tavalla perusoikeuksien ja hyvän hallinnon asettamat vaatimukset. Ohjauksessakin tulee selvittää myös yleisön kannalta se, mikä on kunkin viranomaisen rooli ja toimivalta sekä mitkä ovat sitovia normeja ja mitkä ovat suosituksenluonteista ohjausta. (Ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin vastaus [OKV/1726/10/2020](#)). Valmisteltavassa suosituksessa olisi tarpeen vielä korostaa ohjauksen perustuslaissa olevaa oikeusperustaa ja tarkoitusta mutta myös sen rajoja.

Harkittaessa valtionhallinnon toimintojen uudelleenorganisointia tulee aiemmin mainitun VM:n 15.10.2018 antaman suosituksen ”Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä” mukaan arvioida, onko käytössä olevaa virastomallia, sitä koskevaa sääntelyä ja sen ohjausta kehittämällä mahdollista ratkaista muutostarpeet vai onko muu organisoimistapa kaikki osatekijät huomioiden tarkoituksenmukaisempi. Mikäli toiminnassa noudatetaan merkittäviltä osin liiketoimintaperiaatteita, on hyvä arvioida em. suosituksen mukaan, olisiko toiminta tarkoituksenmukaista hoitaa liikelaitos- tai yhtiömuodossa. Nyt lausuttavana olevassa suosituksessa ei kuitenkaan ole käsitelty niitä tilanteita, joissa virasto mahdollisesti itse toimii kilpailulain (948/2011) 4 a luvussa tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.

Oikeuskanslerinviraston suorittamassa laillisuusvalvonnassa on kanteluiden perusteella tullut esille esimerkiksi Museoviraston sekä alueellisten vastuumuseoiden asema kilpailutilanteessa markkinoilla (OKV/751/1/2016 ja OKV/471/10/2020). Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on selvittänyt Museoviraston arkeologisten tutkimusten markkinoilla harjoittamaa elinkeinotoimintaa. Museovirastolla on useita muinaismuistolakiin perustuvia viranomaistehtäviä, mutta sen palvelutarjonta kilpailee osittain yksityisten yritysten vastaavien palvelujen kanssa. KKV totesi 7.5.2020 antamassaan ratkaisussa ([päättös](#)), että Museovirasto sitoutui toteuttamaan useita toimenpiteitä, jotka parantavat sen edellytyksiä noudattaa markkinaperusteista hinnoittelua. Museovirasto muun muassa parantaa kustannuslaskentaansa, jolloin myös hinnoittelulaskenta tarkentuu ja markkinoilla harjoitettavan elinkeinotoiminnan kannattavuudesta saadaan todenmukainen kuva. Museovirasto tulee ratkaisun mukaan jatkossa myös huomiomaan kohtuullisen tuoton vaatimuksen arkeologisten tutkimusten hinnoittelussa, mikä osaltaan turvaa yksityisten elinkeinonharjoittajien mahdollisuuksia osallistua arkeologisten tutkimusten toteuttamiseen.

KKV toteaa ratkaisussaan yleisemminkin, että toiminta markkinoilla virastomuodossa antaa konkurssisuojaan ja veroetuja, joita yksityiset elinkeinonharjoittajat eivät voisi saada, ja jotka siksi voivat vääristää kilpailua yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä.

Suosituksessa olisi edellä kerrotun vuoksi perusteltua käsitellä myös kilpailuneutraalisuutta sekä siihen kytkeytyvään avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyviä seikkoja.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Outi Kostama