

Asia: VN/21073/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Onnettomuustutkintakeskus (OTKES) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi.

Onnettomuustutkintakeskus on tyytyväinen nykyiseen sijaintiinsa oikeusministeriön yhteydessä. HE-luonnoksessa (s. 39) on kerrottu, että esitys vahvistaisi erityisviranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, kun ne siirrettäisiin pois poliittisesti johdetun valtioneuvoston yhteydestä, ja kun ne käytännössä saisivat tukipalvelunsa muualta kuin oikeusministeriöltä. HE-luonnoksen mukaan tämä lisäisi oikeusministeriön ja viranomaisten välistä etäisyyttä ja vahvistaisi erityisviranomaisten riippumattomuutta. Siirtyminen Oikeusministeriön yhteydestä oikeusministeriön hallinnonalan virastoon voidaan nähdä myös heikennyksenä Onnettomuustutkintakeskuksen asemaan. Onnettomuustutkintakeskus antaa suosituksia myös ministeriöille ja valtioneuvoston kanslialle, jolloin sijainti oikeusministeriön yhteydessä on antanut sopivan korkean organisatorisen statuksen Onnettomuustutkintakeskukselle ja vahvistanut sen uskottavuutta. Onnettomuustutkintakeskus katsoo, että HE-luonnoksessa on riittävästi huomioitu Onnettomuustutkintakeskuksen itsenäisen ja riippumattoman aseman säilyminen myös jatkossa. Muutos aiheuttaisi kuitenkin Onnettomuustutkintakeskuksen organisatorisen aseman alenemisen valtionhallinnossa. Nyt esitetty OEV-viraston perustaminen on huomattavasti parempi ratkaisu kuin mitä vaihtoehtona esitetty emovirastomalli olisi ollut.

Oikeusministeriön yhteydessä toimii useita henkilömäärältään pieniä, toiminnallisesti itsenäisiä viranomaisia. Kukin viranomainen hoitaa itse osan talous-, henkilöstö- ja yleishallinnon tehtävistään, ja osa näistä tehtävistä hoidetaan muissa virastoissa, enimmäkseen oikeusministeriössä. On tarkoituksenmukaista, että erityisviranomaisten tietyt tehtävät on keskitetty esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon erityisosaajien hoidettavaksi.

Oikeushallinnon erityisviranomaiset-viraston perustaminen edellyttää, että virastolla on riittävät resurssit niiden tehtävien hoitamiseen, jotka nykyisin hoidetaan oikeusministeriössä. Resursoinnissa on otettava huomioon myös uuden kirjanpitoyksikön perustamisesta aiheutuvat lisäkustannukset ja lisätyö. Ideaalitulanteessa uusi hallintopalveluyksikkö voisi auttaa erityisviranomaisia oikeusministeriötä enemmän tiettyjen erityisosaamista vaativien operatiivisten asioiden hoitamisessa. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa av-tuki ja muut kiinteistön hoitoon liittyvät asiat sekä hankinta-, tietohallinto-, tietosuoja-, tietoturva- ja tiedonhallinta-asiat. Pienillä toimijoilla ei ole mahdollisuutta palkata erityisosaajia tällaisiin hallinnollisiin tehtäviin, vaan niitä hoidetaan muiden tehtävien ohessa. Tällaisten tehtävien keskitetty hoitaminen olisi tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta. Jos hallinnolliset tukipalvelut saadaan resursoitua nykyistä paremmin OEV-viraston hallintopalveluiden avulla, se tarkoittaisi niiden nykyistä asiantuntevampaa ja tehokkaampaa hoitamista sekä substanssiasioita hoitavien henkilöiden asiantuntemuksen vapautumista viranomaisen ydintehtävien hoitamiseen.

HE-luonnoksen mukaan erityisviranomaiset olisivat myös jatkossa omia tiedonhallintayksiköitä, rekisterinpitäjiä ja arkistonmuodostajia. Hallintopalveluyksiköltä toivotaan saatavan runsaasti tukea mutta myös käytännön tekemistä näiden asioiden hoitamiseen ja kehittämiseen, vaikka vastuu säilyisikin erityisviranomaisilla. Olisi tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta, että erityisviranomaisissa hyödynnettäisiin mahdollisimman pitkälle vakioituja ratkaisuja eikä jokainen toimija hoitaisi asioita itsenäisesti.

HE-luonnoksessa (s. 28) on mainittu, että koulutuspalvelujen tuottaminen erikseen jokaisessa erityisviranomaisessa on työlästä ja nostaa yksikkökustannukset suhteettoman suuriksi. Toisaalta HE-luonnoksessa (s. 36) on todettu, että uudistuksella ei puututtaisi viranomaisen ydintehtäväkenttään eikä sen järjestämiseen eikä muutoksella siten ole suoraan vaikutuksia viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Turvallisuustutkintalain 8 §:n mukaan onnettomuustutkintakeskuksen yhtenä lakisääteisenä tehtävänä on kouluttaa tutkijoiksi soveltuvia henkilöitä. Turvallisuustutkintaan vaadittavan erityisosaamisen kouluttaminen vaatii turvallisuustutkinnan tuntemusta ja tämän vuoksi tämä lakisääteisen tehtävän mukainen asiantuntijoiden koulutuksen suunnittelu ja järjestäminen on jatkossakin tarpeen tehdä Onnettomuustutkintakeskuksen omana työnä. Hallintopalveluyksikkö voisi kuitenkin avustavaa Onnettomuustutkintakeskusta erilaisten oppimisolustojen kuten eOppivan käytössä substanssikirssien teossa. Hallintopalveluyksikkö voisi myös järjestää erityisviranomaisille substanssista riippumattomia koulutuspalveluja kuten kielikursseja, joissa isompi käyttäjämäärä olisi eduksi esimerkiksi eritasoisten ryhmien muodostamisessa.

Onnettomuustutkintakeskuksen viestintä on keskeinen osa sen lakisääteistä itsenäistä ja riippumatonta toimintaa, eikä sitä voida keskittää OEV-viraston hallintopalveluyksikköön. Onnettomuustutkintakeskuksen viestintää hoidetaan usein muulloinkin kuin virka-aikana, koska onnettomuudet ja tarve tiedottaa turvallisuustutkinnan aloittamisesta ja erityisesti tutkinnan alkuvaiheen etenemisestä eivät katso kelloa. OEV-viraston hallintopalveluyksikkö voisi kuitenkin tarjota Onnettomuustutkintakeskukselle viestinnän tukipalveluita ja viestinnässä käytettäviä teknisiä alustoja.

HE-luonnoksessa (s. 12) mainitaan, että Onnettomuustutkintakeskuksen tehtävänä on muun muassa tutkia rautatieliikenteessä tapahtuneet vakavat onnettomuudet sekä meriliikenteessä tapahtuneet hyvin vakavat onnettomuudet. Tässä kohtaa pitäisi rautatieliikenteen sijaan puhua raideliikenteestä ja meriliikenteen sijaa vesiliikenteestä, koska turvallisuustutkintalain 2 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohtien lopussa tutkintavelvollisuus on laajennettu myös muuhun raideliikenteeseen ja sisävesiliikenteeseen.

HE-luonnoksessa (s. 12) on todettu, että Onnettomuustutkintakeskuksella on toimivalta harkintansa mukaan tutkia myös muut onnettomuudet ja vaaratilanteet. Tässä olisi tarpeen mainita myös Onnettomuustutkintakeskuksen mahdollisuus teematutkintojen tekemiseen.

Onnettomuustutkintakeskukseen on perustettu uusi johtavan tutkijan virka vuonna 2021. Tämän vuoksi HE-luonnokseen (s. 12) voisi päivittää keskuksen vuoden 2021 htv-määrän, joka oli 17,2. Myös ulkopuolisten asiantuntijoiden htv-määrän voisi päivittää (s. 13). Vuonna 2021 se oli 5,3 htv. Kohdassa voisi harkinnan mukaan mainita, että vuosittain käytetään tyypillisesti noin 70 ulkopuolista asiantuntijaa. Onnettomuustutkintakeskuksen toimintamenot vuonna 2021 olivat 1 626 000 euroa.

HE-luonnoksessa on useassa kohdassa erheellisesti todettu Onnettomuustutkintakeskuksen olevan valvontaviranomainen. Tämä systemaattinen virhe on korjattava läpi koko HE-luonnoksen.

HE-luonnoksen sivulla 16 olevasta virkkeestä ”Erityisesti valvontaviranomaisen tehtäviä hoitavien viranomaisten eli tasa-arvo-, yhdenvertaisuus-, tietosuoja- ja tiedusteluvalvontavaltuutetun sekä Onnettomuustutkintakeskuksen toiminnassa itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus korostuu.” voi saada erheellisesti sen käsityksen, että myös Onnettomuustutkintakeskus on valvontaviranomainen. Se, että Onnettomuustutkintakeskuksen toiminnassa itsenäisyys ja riippumattomuus korostuu, pitää toki paikkansa. Onnettomuustutkintakeskus ehdottaa seuraavaa muotoilua: ”Erityisesti Onnettomuustutkintakeskuksen sekä valvontaviranomaisen tehtäviä hoitavien viranomaisten eli tasa-arvo-, yhdenvertaisuus-, tietosuoja- ja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnassa itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus korostuu.” Onnettomuustutkintakeskuksen riippumattomuus tarkoittaa erityisesti riippumattomuutta sekä tutkinnan kohteista että suositusten saajista.

HE-luonnoksen sivulla 16 oleva virke ”Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja Onnettomuustutkintakeskuksen valvonnan kohteena voivat olla viranomaiset, mutta tyypillisimmin muut viranomaiset kuin oikeushallinnon viranomaiset.” tulee korjata. Onnettomuustutkintakeskus ei ole valvontaviranomainen. Kohtaa tulisi korjata siten, että Onnettomuustutkintakeskuksen tutkinnat ja sen antamat suositukset eivät tyypillisesti kohdistu oikeushallinnon viranomaisiin.

HE-luonnoksen sivulla 38 selitetään valvontaviranomaisten itsenäisyys- ja riippumattomuusvaatimusta. Myös Onnettomuustutkintakeskusta koskee vaatimus itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta, vaikka keskus ei olekaan valvontaviranomainen.

Myös HE-luonnoksen sivulta 43 alkava luku 5.2 on otsikoitu ”Valvovien viranomaisten organisointitavat eräissä pohjoismaissa”. Luvussa on kuitenkin käsitelty myös turvallisuustutkinnan, joka ei ole osa viranomaisvalvontaa, organisointia. Otsikointia ja tekstiä pitäisi tältä osin korjata.

HE-luonnoksen luvussa 2.2.2.4 käsitellään Onnettomuustutkintakeskusta koskevia kansainvälisiä säännöksiä ja sopimuksia. Kohdassa on viitattu kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimukseen, EU:n ilmailuonnettomuusasetukseen sekä rautatieturvallisuudirektiiviin. Sen sijaan kohdassa on sivuutettu meriturvallisuustutkintaa koskevat yleissopimukset, IMO:n Onnettomuustutkintasäännöstön (Resolution MSC.255(84)) 1 luvun 1.2 kohta ja merionnettomuudirektiivin (2009/18/EY) 4 art. 1 kohta ja 8 art. 1 kohta. HE-luonnoksen luvun 2.2.2.4 toinen ja kolmas kappale koskevat EU-lainsäädäntöä, mutta ne on silti jostain syystä sijoitettu ennen väliotsikkoa ”EU:n lainsäädäntö”.

HE-luonnoksessa (s. 58) lopussa on viitattu kv-säännösten edellyttävän erityisviranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Tähän olisi hyvä lisätä, että kv-säännösten lisäksi kv-sopimukset edellyttävät itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

HE-luonnoksen sivulla 24 on kirjoitusvirhe ”Lain esitöiden (HE 204/2010) mukana...” kun pitäisi olla ”Lain esitöiden (HE 204/2010) mukaan...”. Saman kappaleen perään voisi vielä lisätä, että ”Onnettomuustutkintakeskuksen toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta on olennaista, että keskus toimii ministeriön yhteydessä eikä sen alaisuudessa.”

HE-luonnokseen (s. 25) voisi lisätä maininnan siitä, että oikeusministeriö huolehtii poikkeuksellisen tapahtuman tutkintapäätöksen valmistelu- ja esittelytehtävistä valtioneuvoston yleisistuntoon. Samalle sivulle voisi lisätä myös maininnan siitä, että oikeusministeriö vahvistaa Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijoiden palkkioiden perusteet (turvallisuustutkintalaki 45 §).

HE-luonnoksen sivulla 34 on todettu, että oikeusministeriö päättäisi viraston henkilökunnan palkkauksesta ja virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta. Viitataan palkkauksella palkkausjärjestelmään ja palkan suuruuteen? Rekrytoinninhan on muualla HE-luonnoksessa todettu olevan erityisviranomaisten päälliköiden tehtävänä.

HE-luonnoksessa 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 48) on kerrottu, että oikeusministeriö tekee päätökset viran siirtämisestä samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu. Kohdassa on lueteltu erityisviranomaiset, mutta ei hallintopalveluyksikköä. Eikö senkin pitäisi olla mukana luettelossa?

HE-luonnoksessa (s. 49) on mainittu, että hallintopalveluyksikkö huolehtisi työajan hallinnan tehtävistä myös erityisviranomaisten osalta. Esityksessä olisi hyvä täsmentää, mitä näillä tehtävillä tarkoitetaan.

HE-luonnoksessa (s. 53) on kerrottu erityisviranomaisten olevan nyt suoraan OM:n alaisia. Tätä kohtaa tulisi tarkentaa niin, että erityisviranomaiset ovat nykyään suoraan OM:n alaisia tai sen yhteydessä.

OEV-virastoa koskevan lain 5 §:ään ehdotetaan säädettäväksi palvelusuunnitelmasta. Sen 2 momentin sanamuotoa olisi hyvä selkeyttää. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan palveluiden mahdolliseen hinnoitteluun ja kustannusjakoperiaatteisiin. Olisi tärkeää olla selvää, että palveluyksikön palvelut olisivat lähtökohtaisesti ilmaisia erityisviranomaisille samalla tavalla kuin OM:n nykyisin tarjoamat palvelut ovat. Tämä olisi hyvä mainita myös HE:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Onnettomuustutkintakeskus pitää hyvänä sitä, että turvallisuustutkintalakiin kirjattaisiin nykyinen asiantila sen suhteen, että Onnettomuustutkintakeskuksen johtaja nimittää Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiehet ja ottaa palvelukseen muun henkilöstön.

Kokko Kurt
Onnettomuustutkintakeskus

Helke Hannamari
Onnettomuustutkintakeskus