

Asia: VN/21073/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Pyydettyinä lausuntonani totean hankkeesta seuraavan.

ERITYISVIRANOMAISTEN RIIPPUMATTOMUUS

Nyt kysymyksessä olevia erityisviranomaisia koskevissa laeissa, Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa ja muissa instrumenteissa sekä kansainvälisessä oikeuskäytännössä edellytetään etenkin tietyiltä esitetystä uudistuksesta mukana olevilta valvoilta viranomaisilta riippumattomuutta ja itsenäisyyttä.

Valtuutettujen ja muiden erityisviranomaisten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että niiden tulee tehtävissään olla itsenäisiä ja riippumattomia muusta hallinnosta, poliittisesta ohjauksesta ja ylipäätensä 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 kumpakaan 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 huomattavasti paremmalta kuin nykyinen tilanne.

Erytisviranomaisten 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.

LAIN JA ASETUKSEN SUHDE

Oikeushallinnon erityisviranomaisilla olisi luonnostellun lain 7 §:n mukaan ohjausryhmä, jonka tehtävistä ja kokoonpanosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Siis korkealla poliittisella tasolla asetettaisiin ryhmä henkilöitä ohjaamaan itsenäisten ja riippumattomien valtuutettujen ja muiden erityisviranomaisten toimintaa - tai ainakin niiden toimintaedellytyksiin vaikuttavaa toimintaa - ilman, että laissa määriteltäisiin ryhmän kokoonpanoa tai tehtäviä sen tarkemmin.

Erytisviranomaisten riippumattomuuden kannalta ohjausryhmää koskeva järjestely ei ole hyväksyttävä, mikäli laissa ei aseteta takeita sille, että ohjausryhmä olisi asetusluonnoksessa kaavailtu tavoin nimenomaan erityisviranomaisten päälliköiden ja hallintopalveluyksikön johtajan muodostama kollegio. Nähdäkseni asetusluonnoksen 1 §:n 1 momentin sisältö tulisi sijoittaa asetuksen sijasta lakiin.

Lisäksi laissa tulisi mainita nimenomaisesti ohjausryhmän tehtävistä ja siitä, että sillä ei ole itsenäistä ratkaisuvalltaa. Tässä suhteessa sen rooli poikkeaisi esimerkiksi Tuomioistuinviraston johtokunnan roolista.

Lakiluonnoksen 8 §:n mukaan valmisteluvastuun ja ratkaisuvallan jakautumisessa erityisviranomaisen ja hallintopalveluyksikön välillä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää myös hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluvien asioiden esittelystä.

Koska erityisviranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta on olennaista etäisyyden säilyttäminen nimenomaan toimeenpanovaltaa edustavaan hallintoon, uuden viraston toiminnan perusteista kuten asioiden valmistelusta ja ratkaisuvallasta tulisi nähdäkseni säätää laissa eikä valtioneuvoston asetuksessa. Tarkemmat säännökset ja määräykset toimintojen käytännön järjestämisestä kussakin erityisviranomaisessa tulisi antaa niiden omissa työjärjestyksissä.

OIKEUSMINISTERIÖLLE JÄÄVÄT TEHTÄVÄT

Uuden viraston perustamisesta huolimatta oikeusministeriölle jäisi merkittävä määrä erityisviranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta olennaisia tehtäviä. Tältä osin hallituksen esityksen luonnosta ei ole juurikaan perusteltu. Esitysluonnoksessa ei tuoda esille sitä, miten esimerkiksi tulosohjauksen ja palkka- ja virkajärjestelytoimivallan jääminen oikeusministeriölle vaikuttaa erityisvaltuutettujen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen nimenomaisesti oikeusministeriöstä, joka kuuluu joidenkin erityisvaltuutettujen valvonnan piiriin.

Erityisviranomaisten hallintoon kohdistaman valvonnan ja siihen liittyvän aineellisen lainkäytön riippumattomuus voi vaarantua myös välillisillä toimenpiteillä tai laiminlyönneillä kuten sillä, ettei erityisviranomaisena saa käyttöönsä tarvitsemiaan virkoja tai rahoitusta. Valtuutettujen, asiamiesten ja muiden itsenäisten erityisviranomaisten keskushallinto tulisi järjestää tavalla, joka korostaa niiden rakenteellista riippumattomuutta. Laissa turvatun riippumattomuuden tulisi vaikuttaa erityisesti siihen, millä tavoin tulosneuvottelut kunkin erityisviranomaisen kanssa käydään. Tulosohjausmenettelyssä sovitaan viranomaisten tavoitteista ja toimintaedellytyksistä.

Erityisviranomaisten tulosohjausprosessi säilyisi luonnostellun esityksen mukaan erityisviranomaisen ja oikeusministeriön välisenä, eikä perustettava uusi virasto siis kävisi tulosneuvotteluja erityisviranomaisten tai ministeriön kanssa. Yksittäiset erityisviranomaiset ja hallintopalveluyksikkö kävisivät kukin omat tulosneuvottelunsa tai -keskustelunsa ministeriön kanssa. Tämä ratkaisu tukee sinänsä erityisviranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta kaavaillusta virastosta. Riippumattomuuden tukeminen olisi saattanut puoltaa toisenlaistakin ratkaisua (vrt. Tuomioistuinvirasto tai KEHA-keskus). Oikeusministeriön harjoittamaan tulosohjaukseen sisältyvä kyseenalainen asetelma ei siis poistu uuden viraston perustamisella.

Esitysluonnoksesta ei kovinkaan vakuuttavasti ilmene, miksi virkajärjestelytoimivallan siirtämisessä ministeriöltä uusille virastoille on oikeusministeriön hallinnonalalla tapana viivytellä. Uuden viraston toiminnan vakiintumisen odottaminen (s. 42) ja se, että vasta sen jälkeen ministeriö harkitsee, siirtääkö se virkajärjestelytoimivallan asetuksella itseltään pois, ei näytä erityisviranomaisten riippumattomuuden kannalta hyvältä.

UUDEN VIRASTON RAKENNE

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. 33 ja 51). Käsitykseni mukaan itsenäisiksi ja riippumattomiksi tarkoitettut erityisviranomaiset eivät voi olla missään suhteessa ulkopuolisen päällikön alaisia.

Erytisviranomaiset olisivat 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.

Erytisviranomaiset siis hankkisivat ja saisivat tarvitsemansa hallintopalvelut hallintopalveluyksiköltä. Hallituksen esityksen luonnoksessa korostetaan (s. 30) 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.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen