



1.12.2021

Sisältöalue/Innehåll Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot
Säännökset joihin määräysten/ohjeiden antaminen perustuu Stadganden på vilka behörigheten att meddela föreskrifter / anvisningar grundar sig VNOS 17 §, 262/2003
Kohderyhmät / Målgrupper Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset
Voimassaoloaika / Giltighetstid 1.12.2021_ - toistaiseksi
Kumoaa määräyksen (pvm nro) / Upphäver föreskrift (datum, nr) ---

Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot

Sisällys

1. JOHDANTO	2
1.1. Suosituksen tarkoitus	2
1.2. Viraston käsitteestä	2
1.3. Julkinen hallintotehtävä organisoidaan pääasiassa virastoksi	4
1.4. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö liittyen julkisen hallintotehtävän määrittelyyn ja sen antamiseen viranomiskoneiston ulkopuolelle	7
2. VIRASTON RAKENTEEN KEHITTÄMISEN YLEISET PERIAATTEET	10
3. SUOSITUKSET VIRASTON RAKENTEITA KOSKEVIKSI RATKAISUIKSI VALTION TOIMINTOJA JÄRJESTETTÄESSÄ	15
3.1. Selkeä virastorakennekokonaisuus	15
3.2. Viraston tehtävät ja asiallinen toimivalta sekä henkilöstön palvelussuhdelaji	16
3.3. Viraston alueellinen toimivalta ja maantieteellinen sijoittuminen	18
3.4. Viraston koko, virastojen yhdistäminen ja tehtävien kokoaminen	22
3.5. Kielellisten oikeuksien huomioon ottaminen virastorakenteessa	25
3.6. Toimintatapojen, palveluiden ja yhteistyön järjestäminen	26
3.7. Ohjaus	30
3.8. Viraston johtaminen ja sisäinen järjestäytyminen	33
3.9. Viraston toiminnan rahoitus ja taloushallinto	36
3.10. Viraston nimi	40

1. JOHDANTO

1.1. Suosituksen tarkoitus

Tässä virkamiesvalmistelun tueksi laaditussa 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. Virasto- ja laitos ovat organisaatiomuotoja, joiden käytettävyys on ensisijaisesti selvitettävä ja vasta sen jälkeen arvioitava muiden organisaatiomuotojen lain- ja tarkoituksenmukaisuus sekä tuloksellisuus. Valtiovarainministeriö on antanut 15.10.2018 suosituksen "Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä" ja 15.3.2019 suosituksen "Valtionhallinnon organisaatiomuodon valinta, ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt". Suositukset muodostavat kokonaisuuden.

Suositus on laadittu tilanteisiin, joissa harkitaan uuden organisaation perustamista tai uuden tehtävän organisointia, nykyisen organisaation toimivuutta tai uudelleenorganisointia ja muita olennaisia muutoksia niiden toimintaperiaatteisiin (valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestäminen). Suositus on tarkoitettu tukemaan virkamiesvalmistelua ratkaisuvaihtoehtojen vertailussa. Päätökset kuitenkin tehdään itsenäisesti valtioneuvoston toimintaa, menettelyä ja toimivallan jakoa koskevan sääntelyn mukaisesti. Perustuslain 68 §:n nojalla kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöllä on oikeus ja velvollisuus ohjata ja valvoa alaistaan hallintoa.

Tätä suositusta ei ole laadittu tuomioistuinten organisointia varten.

Valtiovarainministeriö vastaa julkishallinnon yleisestä kehittämisestä sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämisestä (VNOS 17 §, 262/2003). Harkittaessa valtion tehtävien uudelleenjärjestelyä on suositeltavaa tähän ohjeeseen tutustumisen lisäksi konsultoida valtiovarainministeriöön sijoitettua valtionhallinnon rakenteista ja hallinnon kehittämisestä vastaavaa valtionhallinnon kehittämisosastoa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

1.2. Viraston käsitteestä

Suomen valtionhallinnon virastorakenteet pohjautuvat perustuslain (731/1999) 11 lukuun, "Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto". Perustuslain 119 §:ssä säädetään, että valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Perustuslaki tunnistaa valtion organisaatiomuodoista valtion virastot, laitokset ja muut toimielimet, mutta niiden välille ei perustuslaissa tai sen esitöissä tehdä eroa. Virasto- ja laitosmuotoisia organisaatioita kutsutaan niitä koskevassa erityislainsäädännössä virastonimikkeeseen lisäksi ainakin laitoksiksi, erilaisiksi hallinnoiksi tai hallituksiksi sekä keskuksiksi. Valitulla nimikkeellä ei itsessään vaikuta olevan oikeudellista merkitystä. Vanhastaan nimike on saattanut kuvastaa kyseisen toimintayksikön luonnetta, mutta tämä mahdollinen erottelu on

ajan saatossa poistunut. Jäljempänä tässä suosituksessa käytetään termiä virasto tarkoittaessa sekä ministeriön hallinnonalaan kuuluvaa virastoa, että laitosta.

Virastokäsite on moniulotteinen ja sillä voidaan tarkoittaa eri yhteyksissä erilaisia kokonaisuuksia, jotka on tarkoituksenmukaisuusperustein muodostettu tiettyä taloushallinnollista tai muuta hallinnollista tarkoitusta varten. Viraston käsite on erotettava viranomaisen käsitteestä. Viranomainen on laissa säädettyä tai lakiin perustuvaa päätösvaltaa tai muuta toimivaltaa käyttävä yksikkö tai toimielin. Viranomainen voi olla viraston osa. Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet takaavaa yleistä virastomallia. Kyse on eri säädöksillä perustetuista omanlaisistaan virastoista, jotka toimivat yleisemmän virastokäsitteen alla. Joustava sääntely mahdollistaa virastorakenteen käytön ja muokkaamisen hyvin eri tyyppisten tehtävien hoitamiseksi.

Useimmiten virastolla tarkoitetaan (1) lailla tai asetuksella perustettua itsenäistä valtion toimintayksikköä, jossa (2) työskentelee virkamiehiä tai muita työntekijöitä, (3) jolle on säädetty hoidettavaksi lain mukaan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä tai muita perustuslain mukaisia julkisia hallintotehtäviä, (4) jolla on oma johto, joka käytännössä johtaa toimintayksikön toimintaa ja (5) jonka rahoitus budjetoidaan valtion talousarviossa.

Valtion virastoista käytetään eri yhteyksissä kolmea eri käsitettä, jotka on tarkoituksenmukaisuusperustein muodostettu tiettyä taloushallinnollista tai muuta hallinnollista tarkoitusta varten. Nämä käsitteet ovat kirjanpitoyksikkö, tulosohjattu virasto ja työnantajavirasto. Suomen valtionhallinnon virastot ja laitokset on jaettu yhteensä 64 kirjanpitoyksikköön. Näihin kirjanpitoyksikköihin kuuluvia, tulosohjattuja virastoja on yhteensä 104 kappaletta ja näihin kuuluvia työnantajavirastoja 192 kappaletta. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö, tulosohjatut virastot muodostuvat vuosittain käytännössä ministeriön ja viraston tulossopimussuhteen perusteella. Työnantajaviraston käsitettä ei ole säädetty missään, vaan sitä käytetään valtionhallinnon henkilöstöhallinnossa. Se ei myöskään vastaa virkamieslain (750/1994) 1.1 §:ssä tarkoitettua virastoa. Työnantajavirasto ei aina ole hallinnollisesti itsenäinen virasto.

[Keskushallinnon virastorakenneselvityksessä](#)¹ (2014) tunnistettiin keskeisiltä tehtäviltään ja toiminnan luonteeltaan ainakin viisi eri virastotyyppiä. Ensimmäisen virastotyypin muodostaa perinteinen hallintovirasto, jossa keskeinen tehtäväkenttä liittyy julkisten hallintotehtävien suorittamiseen operatiivisena organisaationa ministeriön ohjauksessa. Toinen virastotyyppi voidaan nähdä valvonta- ja lupaviranomaisena, jolloin tietyn yhteiskuntasektorin valvontatehtävät ja niihin liittyvät lupatehtävät muodostavat viranomaisen keskeisen tehtäväkokonaisuuden. Kolmantena tyyppinä tunnistettiin tiedontuottamiseen ja analysointiin keskittyvät tutkimuslaitokset. Neljäntenä virastotyyppinä nähtiin ns. kehittämisvirastot. Lopuksi viidentenä tyyppinä ovat palvelukeskukset, jotka tuottavat valtioyhteisölle tai sen osalle sekä eräissä tapauksissa myös laajemmin julkiselle hallinnolle kuten kunnille palveluja tietyltä palvelualueelta. Myös muunlaisia virastotyyppisiä voidaan perustellusti tunnistaa. Samassa

¹ <https://vm.fi/documents/10623/3634920/Keskushallinnon+virastorakenneselvitys/543af71a-71ee-4f7d-a377-3ba4b9512bf5>

virastossa voi olla selkeitä piirteitä useista edellä mainituista virastotyypeistä. Viraston tyypillä voi olla merkitystä sen osalta, millaisia uusia tehtäviä siihen on perusteltua organisoida. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan PeVL 32/2020 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että tehtävä, joka sisältää merkittävää yksilön perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää päätöksentekotoimivaltaa, sopi huonosti osoitettavaksi viranomaiselle, joka yleensä muuten toimii asiantuntijaviranomaisena.

Valtion viranomainen toimii muodollisesti valtio-julkisyhteisön toimielimenä ja käyttää sen puhevaltaa eikä omaansa. Valtion viranomaisilta puuttuvat oikeushenkilölle tyypilliset omat oikeudet ja velvollisuudet ja samalla mahdollisuus itse päättää niistä oikeudellisesti sitovalla tavalla. Silti valtion viranomaiset toimivat käytännössä erityisesti hallinto-oikeudellisissa asioissa usein itsenäisesti erilaisten oikeussuhteiden osapuolina ja julkisyhteisön puhevallan käyttäjinä. Yleinen lähtökohta on, että valtion viranomainen edustaa toimialallaan valtiota ja käyttää sen puhevaltaa valtiolle kuuluvissa asioissa. (ks. Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus 2017). Yhtä lailla virasto, joka muodostuu yhdestä tai useammasta viranomaisesta, on osa valtion oikeushenkilöä. Vertailun vuoksi itsenäinen julkisoikeudellinen laitos eroaa virastosta siinä, että sillä lähtökohtaisesti on valtio-oikeushenkilöstä erillinen oikeus- ja oikeustoimikelpoisuus. Käsitys julkisyhteisön jakamattomasta oikeussubjektuudesta ja sen yhtenäisestä tahdonmuodostuksesta on kuitenkin olennaisesti suhteellistunut (Mäenpää Yleinen hallinto-oikeus 2017). Saman viranomaisen sisällä toimivien vastualueiden on (KHO 2012:6) katsottu voivan toimia osapuolina samassa hallintomenettelyssä.

1.3. Julkinen hallintotehtävä organisoidaan pääasiassa virastoksi

Perustuslain 119 §:ssä säädetään, että valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon rakenteita järjestettäessä on tarkasteltava eri vaihtoehtojen vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ministeriön vastuuseen valtioneuvoston päätösten ja muiden toimenpiteiden valmistelijana ja täytäntöön panijana sekä hallinnon ohjaajana kuuluu huolehtia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta myös sen alaisen hallinnon toiminnan ja rakenteen osalta.

Ottaen huomioon perustuslaki ja sen esityöt, pääsääntönä on, että valtion julkiset hallintotehtävät hoidetaan valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa. Virastomuodossa tapahtuvassa tehtävien hoidossa korostuvat rakenteesta ja lainsäädännöstä johtuvat toiminnan julkisuus, avoimuus ja läpinäkyvyys, toiminta virkamieslain ja rikoslain virkavastuusäännösten mukaisella virkavastuulla, ministeriön ja ministerin alaisen hallinnon valvontavelvollisuus ja ohjaustoimivalta sekä eduskunnan budjettivalta. Oikeudellinen ja poliittinen ministerivastuu sekä virastojen raportointivelvollisuudet ylemmälle taholle ja lopulta eduskunnalle korostavat virastojen toiminnan kansanvaltaista perustaa. Julkisuuslaki koskee kokonaisuudessaan valtion virastoja. Vertailun vuoksi julkisuuslakia ei puolestaan lähtökohtaisesti sovelleta osakeyhtiöihin siltä osin, kun ne eivät käytä julkista valtaa.

Ohjaustoimivalta, valvonta, toiminnan julkisuus ja virkavastuu ovat sisäänrakennettuna valtion virastorakenteeseen. Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimissa. Perustuslain 68 §:n nojalla kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tämä tarkoittaa sitä, että ministeriöllä (ja ministerillä sen päällikkönä) on oikeus ja velvollisuus ohjata ja valvoa alaistiaan hallintoa. Ministeriöllä on toimivalta antaa alaiselleen hallinnolle yleisiä tulkinneollisia, ei-sitovia ohjeita lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta sekä menettelytapavaatimuksista.

Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämistä harkittaessa tulee lähtökohtaisesti aina ensin arvioida, onko jo olemassa virasto, jota koskevaa sääntelyä ja ohjausta kehittämällä olisi mahdollista ratkaista valtiolle kuuluvien tehtävien järjestämiseen liittyvät muutostarpeet. Perustuslain reunaehtoien täyttyminen voi olla mahdollista myös muissa organisointimuodoissa, mutta julkisen hallintotehtävän järjestäminen muussa muodossa edellyttää erityisten perusteiden olemassa oloa sekä edellä kuvattujen reunaehtoien toteutumisen erityistä varmistamista.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. 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 muulle kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Perustuslain 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II).

Julkisen hallintotehtävän organisoiminen muuhun kuin virastomuotoon ei itsessään merkitse joustoja julkista hallintotehtävää koskeviin oikeudellisiin reunaehtoihin. Perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia ei voi vaarantaa. Perustuslain ja erityisesti sen 124 §:n sääntelyn sekä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti virkavastuu tulee ulottaa kaikkiin niihin tehtäviin, joissa on kyse julkisesta hallintotehtävästä organisaatiomuodosta riippumatta, ainakin siltä osin kuin julkinen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä. Uskottaessa julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle, tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen. Asioiden käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja. Tämä pääsääntöisesti myös edellyttää, että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Hallinnon yleislait pääsääntöisesti soveltuvat ilman erillistä säätämistä julkisten hallintotehtävien suorittamiseen riippumatta organisaatiosta, joka niistä vastaa, mutta niidenkään soveltumisen osalta epäselviltä tulkintatilanteilta ei aina vältytä. (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II ja PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on myös julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta (ks. esim. PeVL 62/2014 vp, s. 3/I). PL 124 § korostaa perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien

henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tuonut esiin, että esimerkiksi osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa saman tasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan. (PeVL 8/2014 vp, s. 4/II). Siltä osin kuin julkinen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II).

Julkisten hallintotehtävien siirto virastorakenteen ulkopuolella hoidettavaksi on usein perustuslain näkökulmasta ongelmallista. Tehtävien pitää olla sellaisia perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, jotka voidaan lainkohdassa säädetyin edellytyksin ulkoistaa valtionhallinnosta. Jos julkisia hallintotehtäviä on esimerkiksi osakeyhtiöksi organisoitavassa toiminnassa, tulee ne yksilöidä laissa. Eduskunnan oikeusasiamies (EOAK/883/2018) ja valtiotalouden tarkastusvirasto (laillisuustarkastuskertomus 11/2019), ovat käsitelleet kattavasti yhtiöille annettujen julkisten hallintotehtävien ongelmakohtia.

Perustuslain 124 § edellyttää, että tehtävän organisointi viranomaiskoneiston ulkopuolelle on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa huomiota tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Toiminnan pitkäjänteinen strateginen kehittäminen ja erityisasiantuntemuksen takaaminen eivät aina itsestään selvästi ole esimerkiksi osakeyhtiömuotoisessa palveluntuotannossa turvattavissa paremmin kuin viranomaistoiminnassa. Toiminnan ohjaus ja valvonta voivat tapauksesta riippuen olla hoidettavissa jopa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtii viranomainen (ks. esim. PeVL 8/2014 vp). Joustavuus ja erityisosaamisen varmistaminen ovat usein järjestelykysymyksiä. Virastomuodossa ohjaus, johtaminen ja sisäinen organisaatio sekä tehtävänala ja toimivalta voidaan pääsääntöisesti järjestää tarkoitukseen sopivalla tavalla. Tehtävien tuloksellisen ja tarkoituksenmukaisen hoitaminen sekä asiakaslähtöisten toimintamallien toteuttaminen voidaan järjestää virastomuodossa. Viraston tehtäviä voidaan työn tasaamiseksi, erityisosaamisen varmistamiseksi tai vastaavista syistä jakaa viraston sisällä taikka virastojen välillä. Muun viranomaisen tai yksityisen toimijan infrastruktuurin, osaamisen ja muiden voimavarojen hyödyntäminen on mahdollista myös virastomuodossa toimiessa.

Myös valtion talouteen liittyvät perustuslain säännökset tulee ottaa organisaatiomuotoa valittaessa huomioon. Perustuslain mukaan budjettivalta kuuluu eduskunnalle. Eduskunta päättää valtion talousarviossa viraston rahoituksesta ja sen käyttötarkoituksista. Alustavat vaikuttavuustavoitteet sekä toiminnalliset tulostavoitteet käyvät ilmi valtion talousarviosta. Tämä toimii lähtökohtana tulossopimukselle, jossa talousarviossa osoitettujen resurssien puitteisiin sovitetuista tavoitteista sovitaan ministeriön ja tulohajutun viraston välillä. Tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteumat raportoidaan toimintakertomuksessa vuosittain ja ministeriö ottaa tavoitteiden toteutumiseen kantaa tilinpäätöskannanotossaan.

Yksityisoikeudellisten toimijoiden osalta näin ei toimita. Mm. valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt asiaan huomiota. Valtion konsernitilinpäätöstä, joka kattavasti sisältäisi budjettivaltion ja edellä mainittujen, valtion määräysvallassa olevien rahastojen, laitosten ja yhteisöjen muodostaman taloudellisen kokonaisuuden, ei nykyisten säännösten ja määräysten nojalla laadita. Valtion toiminnan organisointi talousarvion ja samalla eduskunnan budjettivallan ulkopuolisiin yksiköihin vaatii erityisiä perusteita. Kun valtion varoja ja toimintaa siirretään talousarviotaloudesta valtionyhtiöihin, eduskunnan budjettivalta kaventuu ja sen ohjaus- ja valvontavaltaa siirtyy valtioneuvostolle ja yhtiöiden omille toimielimille. Valtioenemmistöisiä osakeyhtiöitä perustettaessa tuleekin kysyä, onko osakeyhtiömuoto välttämätön tai paras ratkaisu kulloiseenkin tarpeeseen. Periaatteessa yhtiön tuottamien yhteiskunnallisten hyötyjen tulisi ylittää yhtiöiden pääomittamisesta aiheutuneet valtiontaloudelliset kustannukset. (VTV tuloksellisuustarkastus 13/2020 - Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona).

1.4. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö liittyen julkisen hallintotehtävän määrittelyyn ja sen antamiseen viranomiskoneiston ulkopuolelle

Tässä esitetyn lisäksi valtiovarainministeriöllä on tarkoitus tuottaa valtionhallinnon toimintojen järjestämisen suosituskokonaisuutta täydentävä muistio PL 124 §:stä ja sen soveltamisesta valtionhallinnossa.

Määritelmä

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (PeVL 17/2012 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän ala on muodostunut verraten laajaksi ja monimuotoiseksi ja siihen on katsottu kuuluvan myös tehtäviä tai tehtäväkokonaisuuksia, joissa on esimerkiksi vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä omaavia tehtäviä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp) julkisina hallintotehtävinä. Valtion vientitakuiden myöntämistä (PeVL 2/2001 vp) ja työttömyyskassojen hoitamia työttömyysturvalain mukaisia ansiopäivärahan toimeenpanotehtäviä (PeVL 46/2002 vp) on pidetty julkisena hallintotehtävänä.

Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävät on niiden järjestämistapa huomioiden katsottu julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavaksi tehtäväkokonaisuudeksi, vaikka niissä painottuvat yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat ja niissä on kyse pikemminkin viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, ei hallintopäätösten tekemisestä, jonka toteuttamista voidaan luonnehtia tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp). Julkisina hallintotehtävinä on pidetty viranomaista avustavia tehtäviä, kuten viisumihakemuksiin liittyvien avustavien tehtävien antamista kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle (PeVL 55/2010 vp) sekä oleskelulupa-asioihin liittyvien tiettyjen avustavien ja teknisten tehtävien antamista toisen Schengen-valtion

edustustolle (PeVL 62/2014 vp). Ajoneuvoverolakia koskevassa neuvonnassa, joka toteutettiin avustavana puhelinpalveluna, on ollut kysymys julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla, vaikka kyse ei ollut julkisen vallan käytöstä (PeVL 11/2006 vp.) Perustuslain 124 § ei ole muodostanut estettä sellaisen neuvontaa sisältävien tehtävien antamiselle muulle kuin viranomaiselle, joka ei tarkoita yksityisten etua, oikeuksia tai velvollisuuksia koskevan päätösvallan käyttämistä (PeVL 54/2018 vp, s. 3 ja PeVL 15/2018 vp, s. 29) taikka neuvonsaajaan kohdistuvaa valvontaa (PeVL 20/2016 vp.).

Teknisluontoiset tehtävät tai toiminnot voivat rajautua perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Varmennetoiminnassa, jonka luonne oli perustuslakivaliokunnan mielestä tosiasiasa etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, ei ollut kyse julkisesta hallintotehtävästä, toisin kuin valiokunta oli aikaisemmin linjannut (PeVL 16/2009 vp, s. 2-3). Julkisesta hallintotehtävästä ei myöskään ollut perustuslakivaliokunnan mukaan kyse esimerkiksi sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2).

Lailla säätäminen

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I).

Tarkoituksenmukaisuus

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3 ja PeVL 8/2014 vp, s. 3/II). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on painottanut tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen olevan oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp ja siinä viitatus lausunnot sekä HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen

täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5).

Perusoikeuksien turvaaminen

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen kannalta on perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkasteltu kysymyksiä hallinnon yleislakien soveltamisesta, virkavastuusta, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta, hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä sekä toiminnan valvonnasta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 49—50, PeVL 33/2004 vp, s. 7, PeVL 46/2002 vp, s. 10, PeVL 27/2014 vp, s. 2—3, PeVL 5/2014 vp, s. 4).

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II).

Subdelegointi

Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Tiivistelmä

- Virastokäsité ei ole yksiselitteinen.
- Virastot voivat olla hyvin monenlaisia.
- Virastomuodosta seuraavat mm. ministeriön ohjaus- ja valvontatoimivalta, eduskunnan budjettivalta, julkisuuslain soveltuminen – säädöskehikko, josta rakentuu toiminnan kansanvaltaisuus.
- Julkinen operatiivisen tason hallintotehtävä organisoidaan lähtökohtaisesti virastoon (ei ministeriöön).
- Merkittävää julkista valtaa ei voida organisoida viranomaiskoneiston ulkopuolelle.
- Muun kuin merkittävän julkisen vallan tehtävien antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle tapahtuu vain lailla tai lain nojalla. Organisoimisen on oltava tarkoituksenmukaista ja hyvän hallinnon mukaista. Oikeusturvan takeista on huolehdittava hallintokoneiston ulkopuolellakin. Valmisteluvaiheessa tulee tunnistaa se, mitä julkisia hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä tehtävien suorittamiseen kuuluu.

2. VIRASTON RAKENTEEN KEHITTÄMISEN YLEISET PERIAATTEET

Uudistuksissa arvioinnin lähtökohtana ovat tehtävät sekä toiminnalliset ja taloudelliset tarpeet. Näitä tarkastellaan sen mukaan, miten erilaisilla organisointimalleilla voitaisiin ratkaista ongelmia ja saavuttaa laadukkaasti sekä tehokkaasti toiminnalle asetetut tavoitteet. Valittava rakenne ei itsessään johda kokonaisedun parantumiseen, vaan se riippuu merkittävästi mm. toiminnan organisoinnista ja johtamisesta sekä tavoitteita palvelevasta toimintakulttuurista. Uudistuksissa järjestelyjen seurauksena valtion kokonaisedun tulee kasvaa. Kokonaisetä syntyy toiminnan lisääntyneestä tuloksellisuudesta, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paranemisesta, johtamisen selkeyttämisestä tai sovellettaessa uusia malleja tehtävien hoitamiseksi.

Julkiset hallintotehtävät tulee organisoida valtionhallinnossa valtiosääntöoikeudellisista syistä pääasiassa virastoissa hoidettavaksi. Myös muita tehtäviä voidaan hoitaa virastoissa. Harkittaessa valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämistä tulee arvioida, onko käytettävissä mahdollisesti olemassa olevaa virastoa, jota koskevaa sääntelyä ja ohjausta kehittämällä olisi mahdollista ratkaista muutostarpeet vai onko muu organisoimistapa kaikki osatekijät huomioiden tarkoituksenmukaisempi. Tarkastelu tulee suorittaa hallinnonalan rajat ylittäen.

Valtionhallinnon tehtävien organisoinnissa tulee pyrkiä läpinäkyviin, ymmärrettäviin ja toistettavissa oleviin ratkaisuihin. Aiempaa säädösvalmistelua ja jo toimivien virastojen kokemuksia tulee hyödyntää toimintojen uudelleenjärjestelyissä. Uusia valtionvirastoja tulee perustaa harkiten. Uudistuksia valmisteltaessa tulee pystyä perustelemaan se, miten käytännössä on tarkoitus saavuttaa uudistukselle asetetut tavoitteet – myös taloudellisuus ja tuottavuus. Lähtökohtana on, että uudistukset arvioidaan huolellisesti, johtopäätökset perustellaan ja koko arviointiprosessi selvityksineen sekä päätelmineen dokumentoidaan.

Uusille organisaatioille ja niiden toimintaa johtaville ja ohjaaville toimijoille tulisi näiden yhteisten periaatteiden mukaisesti luoda jo organisaatioita perustettaessa edellytykset ja velvoitteet toimia asetettujen tavoitteiden ja valtion kokonaisedun mukaisesti. Uudistuksia ja niiden vaikutuksia tulee arvioida myös jälkikäteen. Merkittävimmistä uudistuksista on perusteltua tehdä jälkiarviointi 2-3 vuoden kuluttua uudessa muodossa tapahtuvan toiminnan käynnistymisestä. Virastojen tulee myös muutoin aika-ajoin arvioida organisaationsa toimivuutta. Arviointeja voidaan käytännössä toteuttaa virasto- tai hallinnonalakohtaisina hankkeina, esimerkiksi HAUSin tarjoamaa CAF-arviointimallia hyödyntäen.

Valtiovarainministeriö toteuttaa virastoarviointeja osana valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämistä. Arvioinnit kohdistetaan ensisijaisesti äskettäin muutosprosessin läpikäyneisiin virastoihin (esim. virastofuusio tai muu merkittävä viraston tehtäviin tai asemaan kohdistunut muutos). Toteutettujen virastoarvointien perusteella valtiovarainministeriö pitää yllä Valtion virastouudistusten hyvät käytännöt -yhteenvetoa <https://vm.fi/virastoarviointit> -sivustolla.

Virastorakenteen suunnittelussa, kuten muussakin hallinnon kehittämisessä tulee ottaa huomioon voimassa olevat hallinnonalarajat ylittävät strategiat ja suunnitelmat. [Julkisen hallinnon uudistamisen strategia](#)² ohjaa ja vahvistaa koko julkisen hallinnon uudistamista 2020-luvulla. Strategia linjaa tavoitteita muun muassa ihmislähtöisille ja monimuotoisesti järjestetyille palveluille, osallisuudelle ja sisäiset rakenteet ylittävän yhteistyön lisäämiselle. Yhtenäisyyttä edistetään esimerkiksi lisäämällä ilmiöpohjaista valmistelua ja rakentamalla yhdessä sekä sähköistä asiointia verkkopalveluina, että käyntiasiointia julkisen hallinnon yhteisissä asiakaspalvelupisteissä. Strategian mukaan luodaan poikkihallinnollisia strategisia tavoitteita ja laajennetaan julkisen hallinnon Töissä Suomelle –ajattelutapaa. Julkisen hallinnon yhteistä toimintakulttuuria vahvistetaan ja yhteisiä tukipalveluita laajennetaan. Valtion yhteisen asiakaspalvelutoiminnan kansallista tasoa johdetaan poikkihallinnollisesti.

Julkisen hallinnon strategian kanssa yhteen sovitettu valtion [alueellisen läsnäolon strategian](#)³ keskeisten linjausten mukaan valtion läsnäolon alueilla tulee pohjautua palvelutarpeeseen sekä viranomaistehtävien järjestämiseen tuloksellisesti. Strategiaa toimeenpanevan lain arvioidun voimaantumisen myötä vuonna 2022 vahvistetaan valtion toimintojen sijoittumiseen ja palveluiden saatavuuteen liittyvää valtakunnallista poikkihallinnollista suunnittelua, ohjausta ja seurantaa. Voimaantulevan lain tavoitteet ja sitä tarkentava laissa tarkoitettu valtakunnallinen suunnitelma tulee ottaa virastorakennetta suunnitellessa huomioon. Erityisesti palveluiden ja toimintojen sijoittumista suunniteltaessa.

Virastorakenteita uudistettaessa tehtävät tulee järjestää perustuslain ja sitä alemman lainsäädännön edellyttämällä tavalla, perus- ja ihmisoikeuksia edistäen ja hyvän hallinnon edellytykset turvaten. Uudistuksissa lähtökohtana ovat tehtävien laadukas asiakaslähtöinen ja tuloksellinen hoitaminen sekä muut toiminnalliset ja taloudelliset tarpeet. Hallinnon palveluperiaate koskee myös hallinnon organisointia ja rakennetta. Hallinnon organisaation

² <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/>

³ <https://vm.fi/valtion-palveluiden-saatavuuden-ja-toimintojen-sijoittaminen>

uudelleenjärjestelyt on pyrittävä tekemään siten, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinnon organisaatioiden tulee olla selkeitä siten, että hallinnon asiakkailta ja ihmisillä ylipäänsä on mahdollisimman hyvät mahdollisuudet muodostaa kuva asioidensa käsittelystä hallinnossa. Lähtökohtaisesti tavoitteita edistävät viraston valtakunnallinen toimivalta ja riittävä koko, sähköisten palveluiden ja julkisen hallinnon yhteistyön lisääminen sekä monipaikkainen toimintatapa. Hyvän hallinnon turvaamiseen ja toteuttamiseen liittyvät seikat tulee selvittää ja ottaa huomioon julkisia hallintotehtäviä järjestettäessä.

Virastouudistuksia koskevia suunnitelmia ja esityksiä tulee yleisesti arvioida ainakin sen mukaan, miten hyvin seuraavat asiakokonaisuudet ja tavoitteet on otettu esityksen kuvauksissa ja vaikutusarvioinneissa huomioon:

- Onko kyseessä julkinen hallintotehtävä vai joku muu tehtävä? Liittyykö tehtävien hoitamiseen julkisen vallan käyttöä?
- Onko esitys perustuslain ja muun lainsäädännön mukainen? Edistääkö esitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja turvaako se hyvän hallinnon edellytykset?
- Edistääkö esitys julkista hallintoa ja valtionhallintoa koskevien hallinnonalarajat ylittävien strategioiden tavoitteita?
- Ovatko virastoa koskevat toimivalta, tehtäväkokonaisuudet ja johtamisjärjestelmä selkeät? Mahdollistaako viraston rakenne ja sen säädöspohja tarkoituksenmukaisten muutosten tekemisen sisäiseen tehtävärakenteeseen ja johtamiseen?
- Edistääkö esitys toiminnan tuloksellisuutta eli vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamista?
- Onko ohjausta mahdollista toteuttaa tehokkaasti ja vaikuttavasti? Ovatko ohjausjärjestelmä kokonaisuutena ja erityisesti siihen sisältyvät valta- ja vastuusuhteet selkeät?
- Onko tehtävien erityisvaatimukset ml. riippumattomuusvaatimukset otettu riittävällä tavalla huomioon?
- Onko vaikutukset palveluiden saatavuuteen arvioitu? Edistääkö esitys asiakaslähtöisyyttä? Edistääkö esitys digitaalisten palveluiden ensisijaisuutta? Varmistetaanko riittävät käyntiasiointipalvelut? Onko esityksessä otettu huomioon valtionhallinnon yhteisen palvelupisteverkon hyödyntäminen ja mahdollisuus järjestää palveluita yhteispalvelulain mukaisena yhteispalveluna?
- Onko esityksessä otettu huomioon eri tehtävien väliset synergiaedut ja mahdollisuudet hyödyntää osaamista sekä muut yhteistyömahdollisuudet ja edistääkö se näiden hyödyntämistä?
- Onko esityksessä otettu huomioon yhteisten tukipalveluiden ja muiden yhteisten resurssien tehokas käyttö? Onko esityksessä otettu huomioon valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen käyttövelvoite (ns. TORI-laki)?
- Edistääkö esitys muutoin valtiohallinnon yhteisiä virastorakenteeseen yleisesti liittyviä linjauksia?
- Onko digitalisaation potentiaali hyödynnetty riittävästi? Onko otettu huomioon viraston digitaalisten palvelujen tietoturvallisuuden, tietosuojan, löydettävyyden ja helppokäyttöisyyden varmistaminen?

- Onko henkilöstövaikutukset arvioitu ja onko esityksessä otettu huomioon hyvästä henkilöstöpolitiikasta annetut valtionhallinnon linjaukset?

Valtion toimintojen uudelleenjärjestämiseen liittyy lähes aina säädösmuutostarpeita.

Lainkirjoittajanoppaassa on kattava ohjeistus koskien valtionhallintoa koskevien säännösten antamisesta. Oppaassa on käsitelty mm. seuraavat asiat:

- oikeusvaltioperiaatteesta ja hallinnon lainalaisuudesta
- perus- ja ihmisoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvollisuuksista
- valtioneuvoston yleistä toimivaltaa ja ministeriöitä koskevien säännösten antamisesta
- muuta valtionhallintoa koskevien säännösten antamisesta
- julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle
- siirtymäsäännöksistä valtion virastoja koskevissa järjestelyissä

Siirtymävaiheenkin osalta on ennakoivasti selvitettävä ja varmistettava 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. Asiassa on havaittu eri organisaatiouudistusten yhteydessä merkittäviäkin ongelmia (ks. esim. apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/26/70/2020 ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/11/50/2008).

Tämä suositus ei sisällä tarkempia prosessiin liittyviä menettelyohjeita siitä, miten valtionhallintoa koskevat organisaatiouudistukset tulee lain ja hyvän valmistelutavan mukaan toteuttaa. Alla on kuitenkin koottuna pääpiirteissään asiaa koskevat lait (lakisäätteiset velvoitteet) ja ohjeistukset.

- Lainvalmisteluohjeet on koottu [oikeusministeriön verkkosivulle](https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet)⁴
- Valtion tehtävien uudelleenjärjestelyprosessia määrittävät laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1233/2013) sekä muu virkamiesoikeudellinen sääntely ja valtiovarainministeriön ohjeet ja määräykset löytyvät verkkosivulta <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virkamiesoikeus/muutoksen-johtaminen>
- Valtiovarainministeriö ja valtion työmarkkinalaitos ovat 28.5.2014 lähettäneet ohjekirjeen VM/1058/00.00.00/2014 [Palvelussuhdelajin muutokset toimintojen uudelleenjärjestelyjen yhteydessä](https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virkamiesoikeus/muutoksen-johtaminen)⁵
- Valtiovarainministeriö on antanut 18.12.2020 [päättökseen ja ohjeen muutosturvasta valtionhallinnossa](https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virka-ja-tyoehdot-henkilostohallinnon-asiakirjat/henkilostohallinnon-asiakirjat/muut-henkilostohallinnon-asiakirjat)⁶ VN/25890/2020. Päätökseen sisältyvät henkilöstötarpeen muutoksia koskevat toimenpiteet, menettelyt ja palvelut tukevat ja ohjaavat valtion virastoja muutosten johtamisessa ja henkilöstön muutosturvan järjestämisessä. Lisäksi päätökseen on koottu muita organisaation muutostilanteessa käytettävissä olevia tukitoimenpiteitä.

⁴ <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet>

⁵ <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virka-ja-tyoehdot-henkilostohallinnon-asiakirjat/henkilostohallinnon-asiakirjat/muut-henkilostohallinnon-asiakirjat>

⁶ <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virka-ja-tyoehdot-henkilostohallinnon-asiakirjat/henkilostohallinnon-asiakirjat/ohjeet-maaraykset-ja-suositukset>

Toiminnan organisoimiseen ja uuden viraston perustamiseen liittyy myös lakisääteisiä arviointeja.

- Virastoja koskevien säännösten valmistelussa tulee ottaa huomioon tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 8.2 §:ssä säädetään ministeriön vastuusta laatia tiedonhallintalain 5.3 §:n mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Arvioinnissa on otettava huomioon ehdotuksen vaikutukset suhteessa tiedonhallinnan vastuisiin, tietovarantoihin, tietoaineistojen arkistointiin, tietojärjestelmiin sekä tietoturvaluustoimenpiteisiin. Lisäksi tiedonhallintalain 5.3 § edellyttää ministeriön arvioimaan suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon ja 8.1 § muutoksen taloudelliset vaikutukset.
- Käytännössä arviointivelvoite edellyttää, että ministeriö tunnistaa valmistelussa olevien säännösten vaikutukset valtion virastojen tiedonhallintaan. Tässä ministeriöiden on mahdollista hyödyntää apuvälineenä virastojen ylläpitämiä tiedonhallintalain 28 §:n mukaisia asiakirjajulkisuuskuvauksia niiden hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekisteristä sekä tarvittaessa pyytää säännösten valmistelun tueksi virastojen ylläpitämiä tiedonhallintalain 5 §:n mukaisia tiedonhallintamalleja. Tiedonhallintamallissa virastot ja laitokset ovat joutuneet määrittämään ja kuvaamaan tiedonhallintansa toimintaympäristön siihen liittyvien palvelujen, asiankäsittelyn sekä tietoaineistojen hallinnan osalta, joka auttaa ministeriötä hahmottamaan myös säännösten kohteena olevan viraston toimintaa tukevaa tiedonhallintaa ja kohdentamaan muutoksen vaikutukset viraston toimintaan.
- Valtion kirjanpitoyksikön perustamisesta on valtion talousarviolain 12 a §:n 2 momentin mukaan kuultava valtiovarainministeriötä.

Tiivistelmä

- Lähtökohtana toiminnalliset tarpeet.
- Julkinen hallintotehtävä organisoidaan lähtökohtaisesti virastossa hoidettavaksi
- Virasto tulee organisoida siten, että valtion kokonaisuus kasvaa. Huomioon otettava toiminnan tuloksellisuus, palvelujen laatu, palvelurakenteen ja johtamisen selkeys.
- Uusia virastoja on perustettava harkiten.
- Aiempaa säädösvalmistelua ja jo toimivien virastojen kokemuksia hyödynnetään.
- Toimintojen organisointi on suunniteltava ja dokumentoitava huolellisesti.
- Huomioon otettava myös erilaiset hallinnon alat ylittävät tavoitteet, strategia ja suunnitelmat kuten julkisen hallinnon strategia ja valtion alueellisen läsnäolon strategia.
- Uudistusten toimeenpano arvioidaan jälkikäteen.

3. SUOSITUKSET VIRASTON RAKENTEITA KOSKEVIKSI RATKAISUIKSI VALTION TOIMINTOJA JÄRJESTETTÄESSÄ

3.1. Selkeä virastorakennekokonaisuus

Virastokäsite on moniulotteinen ja sillä voidaan tarkoittaa eri yhteyksissä erilaisia kokonaisuuksia, jotka on tarkoituksenmukaisuusperustein muodostettu tiettyä taloushallinnollista tai muuta hallinnollista tarkoitusta varten. Talousarviolain 12 a §:n mukaan kirjanpitoyksiköt muodostavat valtion taloushallinto-organisaation ja ne vastaavat (12 b §) maksuliikkeestään, kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestä sekä laativat toimintakertomuksen. Lisäksi kirjanpitoyksiköille kuuluu monivirastoisen kirjanpitoyksikön taloussäännön laatiminen.

Selkeämmän rakenteen saavuttamiseksi suositellaan, että uusia virastoja perustettaessa tai olemassa olevia virastoja yhdistettäessä tavoitteena olisi riittävän suuri kokonaisuus, jotta se voisi muodostaa oman kirjanpitoyksikön. Jos perustettava organisaatio on liian pieni kirjanpitoyksiköksi, sitä ei silloin tulisi lähtökohtaisesti perustaa itsenäisenä virastona. Myös ministeriöiden suoraan ohjaamien ns. muiden tulohajattujen virastojen osalta on perusteltua rakenneuudistusten yhteydessä arvioida, tulisiko ne muuttaa joko kirjanpitoyksiköiksi tai liittää ne osaksi jotain olemassa olevaa kirjanpitoyksikköä. Tavoitteena ei kuitenkaan ole valtion kirjanpitoyksiköiden määrän kasvattaminen (64 kpl). Usean viraston kuuluminen samaan kirjanpitoyksikköön voi olla taloudellisesti tarkoituksenmukainen tapa kirjanpitoyksikkötehtävien organisoimiseksi. Viraston perustaminen tai yhdistäminen tulee kuitenkin ensisijaisesti ratkaista viraston tehtävien perusteella ja vasta sen jälkeen arvioida onko sen tarkoituksenmukaista muodostaa oma kirjanpitoyksikkö, vai olla osa toista kirjanpitoyksikköä.

Kirjanpitoyksiköitä ovat toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan. (Talousarviolaki 12 a).

Toiminnallisesti tarkoituksenmukaiseen kokonaisuuteen kuuluvat osatoiminnot vaikuttavat toisiinsa ja kokonaisuuteen liittyvät tavoitteet edistävät samoja tai samansuuntaisia päämääriä. Toiminnalliseen kokonaisuuteen kuuluvien tehtävien hoitamisessa tarvitaan myös osittain tai pitkälti samaa tietopohjaa tai samanlaista osaamista.

Toiminnallisesti tarkoituksenmukainen kokonaisuus edistää tehtävien tehokasta hoitoa ja vaikuttavuutta tarjoamalla virastolle toimintakentän, joka kattaa kaikki tavoitteen saavuttamiseen olennaisesti vaikuttavat tehtävät. Toiminnallinen kokonaisuus mahdollistaa myös vaikuttavan johtamisen. Yhteiset asiakkaat, asiakas- tai sidosryhmät, yhteiset tieto- ja osaamistarpeet sekä samat toimitila-, kalusto- ja välinetarpeet voivat olla myös merkkejä siitä, että kyseessä on samaan toiminnalliseen kokonaisuuteen kuuluva asia. Toiminnallista tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida koko julkisen hallinnon kannalta.

Viraston muodostamisen tavoitteena tulee olla valtiontalouden kokonaisuuden kannalta merkityksellinen ohjattava ja seurattava kokonaisuus. Taloudellisesti tarkoituksenmukainen kokonaisuus edistää selkeän kuvan syntymistä valtion tehtävien hoidosta ja niiden kustannuksista tuottamalla valtion ja eri hallinnonalojen kokonaisuuden kannalta kohtuullisella

tarkkuudella yleisesti myös kansalaisia kiinnostavaa tietoa tuottavuudesta. Hyvin vähäisten henkilötyövuosien toiminnot eivät yleensä muodosta taloudellisesti tarkoituksenmukaista kokonaisuutta. Taloudellisesti on myös tarkoituksenmukaista, että tukipalvelut pystytään hoitamaan kustannustehokkaasti suhteessa päätehtävien henkilöresursseihin ja määrärahoihin.

Tiivistelmä

- Kirjanpitoyksikön ja viraston tulee olla toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen kokonaisuus.
- Toiminnallisesti tarkoituksenmukainen on kokonaisuus, joka kattaa kokonaisuuden vaikuttavuuden kannalta merkitykselliset tehtäväalueet.
- Taloudellisesti tarkoituksenmukainen on kokonaisuus, joka on resurssiohjauksen ja seurannan kannalta mielekäs. Toimintojen edellyttämien tukipalvelujen kustannusten ja henkilöresurssien tulee olla maltillisessa suhteessa viraston päätehtävien kustannuksiin ja henkilöresursseihin.

3.2. Viraston tehtävät ja asiallinen toimivalta sekä henkilöstön palvelussuhdelaji

Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. (PL 2 §:n 3 mom). Julkisen vallan käyttöä koskevasta toimivallasta tulee säätää laissa. Muiden tehtävien osalta toimivallasta voidaan säätää myös valtioneuvoston asetuksessa. Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea laissa. Virastolla ei ole vastaavaa yleistoimivaltaa hallitus- ja hallintoasioissa mikä ministeriöillä on perustuslain (65 §) nojalla.

Jos virasto ei käytä julkista valtaa, se voidaan perustaa myös valtioneuvoston asetuksella. Muita kuin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa virastoille esimerkiksi asetuksella ja tietyssä määrin myös ministeriöohjauksen puitteissa.

Virastosta suositellaan selkeyden vuoksi säätämään oma organisaatiolaki. Organisaatiolaki on tarpeen erityisesti, jos viraston toiminta perustuu useisiin, mahdollisesti hajanaisiin säädöksiin. Organisaatiolaissa ei yleensä ole tarpeen säätää viraston tarkoista tehtävistä ja niiden suorittamisesta, vaan viraston pääasiallisista tehtävistä tai tehtäväalasta. Viraston tarkemmat tehtävät määrittyvät yleensä aineellisen lainsäädännön mukaisesti. Mahdollista kuitenkin on antaa virastolle tarkemmat tehtävät suoraan organisaatiolaissa. Asiassa tulee valita tehtävien ja toimivallan kannalta selkein ratkaisu.

Organisaatiolaeissa virastojen tehtäväalamäärittelyn ja mahdollisen tehtäväsääntelyn tulisi mahdollistaa riittävä jousto erityisesti tehtäville, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Tämä koskee niin tarkempien tehtäväsääntösten antamisen säädöstasoa, kuin tehtäväsäätöjen määrittelyä tavalla, joka antaa liikkumavaraa ohjaukselle ja johtamiselle.

Lähtökohtaisesti virastoa koskevassa lainsäädännössä asetetaan tehtävän tarkoitus ja tavoitteet, siihen sisältyvät toimivaltuudet, ydinsisältö ja mahdolliset tarkemmat reunaehdot tai

puitteet. Tehtävän suorittamisen tarkemmista menettelytavoista ei tulisi organisaatiolaeissa säätää, ellei siihen ole perusteltuja syitä. Perustellut syyt voivat liittyä mm. erityisiin riippumattomuusvaatimuksiin sekä useamman ministeriön toimialaan kuuluvia tehtäviä hoitavien ns. monialaisten virastojen ohjauksen järjestämiseen, sekä esimerkiksi ostopalveluiden käyttöön julkisten tehtävien hoitamisessa. Mitä vähemmän tehtävä sisältää varsinaista julkisen vallan käyttöä, sitä vähemmän sen suorittamista on perusteltua säännellä. Tehtävien hoitamiseen liittyvissä tarkemmissa tavoissa, osasisällöissä, keinoissa, välineissä ja painotuksissa harkintavalta tulisi jättää viraston johtamisen piiriin.

Viraston tehtäväalasta säädettäessä tulee ottaa huomioon, että se voi ottaa oma-aloitteisesti hoidettavakseen muita kuin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, jotka liittyvät sille säädettyihin ja määrättyihin pääasiallisiin tehtäviin. Tällaisia ovat esimerkiksi omiin tehtäviinsä liittyvä yleinen kehittämistoiminta, arviointi sekä asiakas- ja sidosryhmäyhteistyö. Ministeriö voi osoittaa viraston hoidettavaksi muita kuin julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, mikäli ne liittyvät sen pääasiallisiin tehtäviin ja niihin on osoitettu rahoitus. Näin ollen näiden tehtävien suorittamiseksi ei ole tarpeen erikseen säätää toimivaltanormeja. Organisaatiolaisissa voidaan säätää, että virasto suorittaa myös muut sille annetut (ei-lakisäätteiset) tehtävät. Ilman nimenomaista säännöstäkin tehtävien antaminen on ministeriön perustuslakiin pohjautuvan toimivallan puitteissa mahdollista. Virasto voi ottaa säädettyihin ja määrättyihin pääasiallisiin tehtäviin liittyviä tehtäviä kuitenkin vain määrärahojensa puitteissa.

Edellä lausutusta huolimatta, tehtävät ja toimivalta on määriteltävä siten, että toimivaltainen viranomainen on aina selkeästi löydettävissä. Tehtäviä ja toimivaltaa määriteltessä on vältettävä tilannetta, jossa viraston toimivalta on päällekkäistä muun julkista hallintotehtävää hoitavan toimijan kanssa. Saman asiallisen ja alueellisen toimivallan osoittaminen useammalle virastolle on sinänsä ollut mahdollista, mutta siitä potentiaalisesti aiheutuvia toimivaltaristiriitoja ei ole pidettävä suotavana hallinnon selkeyden, tehokkuuden ja asiakkaan aseman kannalta. Tällaisissa tilanteissa olisi säädettävä eri viranomaisten päätösten ja toimenpiteiden etusijajärjestyksestä ja viranomaisten toiminnan keskinäisestä koordinaatiosta.

Viranomaisten erilaisissa yhteistyömalleissa, emovirastomallissa ja muutoin organisoiduissa monialaisissa virastoissa, joissa toimii eri viranomaisia, on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten tiedonhallintalain mukaiset velvoitteet ja EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679) säädetyt rekisterinpitäjän vastuut on selkeästi osoitettu.

Ministeriön ja viraston työnjaon tulee olla selkeä. Lähtökohtana on, että keskushallinnon operatiiviset tehtävät kuuluvat virastoille. Ministeriöt vastaavat valtioneuvostotason tehtävistä kuten lainvalmistelusta, valtioneuvoston tai tasavallan presidentin ratkaistavaksi kuuluvien asioiden valmistelusta, toimialaansa koskevista strategisista linjauksista sekä tärkeimmistä EU- ja kansainvälisen yhteistyön asioista. Ministeriö vastaa myös kehys- ja talousarviovalmistelusta ja hallinnonalansa ohjauksesta valtioneuvostolle.

Valtion viranomaistoiminnan luonteesta johtuen pääasiallisena palvelussuhteen lajina on virkasuhde. Erityisen määräävänä tekijänä valtion palvelussuhtelajin valinnassa on otettava huomioon julkisen vallan käyttämiseen liittyvät näkökohdat. Virkasuhteen käytöstä

poikkeava palvelussuhdelajin valinta tulee aina olla perusteltavissa. Organisaation toiminnan, henkilöstöhallinnon sekä myös henkilöstön tasapuolisen kohtelun kannalta on yleensä tarkoituksenmukaista, että organisaatiossa on käytössä vain yksi palvelussuhdelaji tai ainakin vain yksi pääasiallinen palvelussuhdelaji. Virastojen samoissa ja samankaltaisissa tehtävissä tulisi käyttää samaa palvelussuhdelajia.

Palvelussuhteen lajin valinnassa tulee ottaa huomioon virka- ja työsopimussuhteen väliset erot palvelussuhteen ehdoissa sekä työnantajan ja henkilöstön asemassa. Valtion toimintojen uudelleenjärjestelyjen yhteydessä tehtävistä palvelussuhdelajin muutoksista ohjeistetaan tarkemmin VM:n kirjeessä [Palvelussuhdelajin muutokset toimintojen uudelleenjärjestelyjen yhteydessä](#)⁷.

Valtion toimintoja ja sen myötä palvelussuhteita uudelleen järjestettäessä henkilöstön oikeudellista asemaa ja henkilöstövaikutuksia koskevissa sekä organisaatiolakien siirtymäsäännöksiin liittyvissä yksityiskohtaisissa kysymyksissä ministeriöiden tulee ottaa tarvittaessa hyvissä ajoin yhteyttä valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosaston asiantuntijoihin.

Tiivistelmä

- Julkisen vallan käyttöä koskevasta toimivallasta tulee säätää mahdollisimman kattavasti ja tarkasti laissa.
- Virastosta suositellaan selkeyden vuoksi säätämään oma organisaatiolaki.
- Viraston muista kuin julkisen vallan tehtävistä ei ole tarpeen säätää esim. oman toiminnan kehittäminen.
- Viraston asiallisesta toimivallasta tulisi säätää selkeästi suhteessa muihin virastoihin, viranomaisiin ja ministeriöön.

3.3. Viraston alueellinen toimivalta ja maantieteellinen sijoittuminen

Viraston alueellinen toimivalta tulee olla selkeästi määritelty. Toimivalta on määriteltävä siten, että toimivaltainen viranomainen on aina selkeästi löydettävissä. ks. ed. luku 3.2.

Valtion hallintotehtäviä järjestettäessä virastomuotoon, tulee lähtökohtaisesti aina selvittää, onko viraston toimivalta mahdollista järjestää valtakunnalliseksi. Mahdollisuus säätää toimivalta valtakunnalliseksi on perusteltua selvittää myös tilanteissa, joissa tehtävät edellyttävät alueellista ja/tai paikallista läsnäoloa.

Valtakunnallinen toimivalta edistää asiakkaiden yhdenvertaisuutta, asioiden yhdenmukaisia ratkaisukäytäntöjä sekä osaamisen ja henkilötyövuosien tarkoituksenmukaista ja tehokasta hyödyntämistä. Valtion tehtävät järjestetään lähtökohtaisesti valtakunnalliseen virastoon. Alue-

⁷ <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virka-ja-tyoehdot-henkilostohallinnon-asiakirjat/henkilostohallinnon-asiakirjat/muut-henkilostohallinnon-asiakirjat>

ja paikallishallinnon järjestäminen on perusteltua julkisissa hallintotehtävissä, jonka hoitamisen lähtökohdat ja tavoitteet liittyvät alueellisten ja paikallisten ominaispiirteiden hyödyntämiseen ja esimerkiksi paikallisten vahvuuksien edistämiseen.

Valtakunnallinen malli mahdollistaa valtakunnalliset työjonot, yhtenäiset toimintamallit, yhdenmukaiset ratkaisukäytännöt ja yhteiset järjestelmät sekä tehtävien hoitamisen monipaikkaisesti. Virastolla, jonka toimivalta on valtakunnallinen, on mahdollisuus tehostaa toimintaansa myös hallinto- ja tukitoimintoja yhdistämällä, resurssien yhteiskäytöllä sekä valtakunnallisten palveluprosessien käyttöönotolla. Päätöksenteko tietyissä asiaryhmissä voidaan koota valtakunnallisesti yhteen, vaikka tehtävää koskevia asiakaspalvelutehtäviä hoidetaan koko maan kattavasti eri alueilla.

Jos valtakunnallisesti toimivalla virastolla, jonka toimialueena on lähtökohtaisesti koko maa, mutta poikkeuksellisesti osa toiminnasta (esim. tietty toimeenpaneva operatiivinen toiminta) on säädöksiin jaettu alueellisiin toimialueisiin, tulee toimivallan jako olla selkeästi määritelty. Joustavuuden varmistamiseksi säädöksissä olisi perusteltua näissä tilanteissa säätää, että asia voitaisiin tarpeen mukaan siirtää toiselle alueelliselle toimijalle työn tasaamisen, erityisosaamisen tai muun erityisen syyn vuoksi. Aluejaon tulee olla yhteen sovitettu muiden viranomaisten kanssa (PL 122§). Tämä selkeyttää toimivaltajakoa, mutta myös osaltaan tehostaa viranomaisten välisen yhteistyön järjestämistä.

Viraston toimivalta voi olla alueellista. Valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia (PL 119§). Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säätää lailla. Muilta osin säännöksiä alue- ja paikallishallintoviranomaisista voidaan antaa asetuksella (HE 1/1998 vp, s. 173/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että perustuslain 119 §:n säännös mahdollistaa viranomaisten toimialueista säätämisen lakia alemman asteisin säännöksiin (esimerkiksi PeVL 42/2006 vp ja PeVL 5/2008 vp).

Toimialueesta voidaan lain nojalla säätää asetuksella. Säädöstaso on lähtökohtaisesti valtioneuvoston asetus. Esimerkiksi paikallisen ulosottoviraston toimialueesta tuli perustuslakivaliokunnan mukaan (PevL 42/2006) säätää valtioneuvoston asetuksella. Lausunnossa viitattiin mm. perustuslain 80 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisuonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisissä asioissa. Voidaan arvioida, että ministeriön päätös tai asetus ei ole riittävä määrittelemään toimialueita ainakaan niiden tehtävien osalta, jotka koskevat merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Mahdollinen alueellinen toimivaltajako tulee yhteen sovittaa eri viranomaisten välillä. Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Perustuslakivaliokunta katsoi ulosottoviraston toimialueita koskevassa lausunnossaan (PevL 42/2006), että on tärkeää, että ulosottopiireistä säädetään valtioneuvoston asetuksella, sillä myös ulosottoasioita käsittelevien käräjäoikeuksien tuomiopiireistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021, tullut voimaan 1.7.2021 ja kumonnut vuoden 1997 maakuntajakolain) 3 §:n mukaan valtion viranomaisten toimialueiden

tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun maakuntajakoon niin, että viranomaisen toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta, tai jos toimialue on pienempi kuin maakunta niin, että viranomaisen toimialue on kokonaisuudessaan yhden maakunnan alueella.

Toimipaikkaverkon joustavuus ja palveluperiaatteeseen vastaaminen puoltavat sitä, että valtion yksiköiden ja toimintojen maantieteellisestä sijoittumisesta ei nimenomaisesti säädettäisi virastoa koskevassa laissa tai valtioneuvoston asetuksessa. Erityisesti käyntiasiointipalvelua tarjoavien asiointipisteiden sijainnista säättäminen vaikeuttaa julkisen hallinnon yhteistyöjärjestelyitä ja saattaa heikentää sekä tuottavuutta että palvelutasoa. Valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja ei ole ollut tarkoitus perustuslain 119 §:n 2 momentin säännöksiin pidättää yksinomaan lailla tai asetuksella tehtäviksi. Sijoittamispäätös on asia, joka voidaan tehdä myös hallintopäätöksin, jos kulloinenkin asia luonteensa puolesta soveltuu hallintopäätöksellä ratkaistavaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 3 ja PeVL 6/2002 vp s. 2).

Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain (362/2002) ja sen 1.1.2022 lukien korvaavan valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain (728/2021) mukaan valtion viraston sijoittamispäätöksen tekee asianomainen ministeriö, ellei muualla laissa toisin säädetä. Viraston sijoittamista koskevat päätökset voidaan jättää em. lainsäädännön mukaisesti ministeriöissä tehtäviksi. Valmistelussa tulee myös harkita, onko kaikkien tai joidenkin viraston yksiköiden sijainti tarkoituksenmukaista jättää viraston työjärjestyksessä määrättäväksi. Tämä kuitenkin edellyttää valtuutuksen säätämistä virastoa koskevassa laissa.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain (voimaan 1.1.2022) 2 §:n mukaan valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että koko maan kattavasti valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asiointin keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa. Tämä edellyttää palvelun järjestämistä digitaalisena palveluna, käyntiasiointipalveluna ja puhelimitse annettuna palveluna siten, että palvelut ovat eri asiakasryhmien saatavissa tarkoituksenmukaisella ja tuloksellisella tavalla.

Ennen valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista ja yksikössä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevan päätöksen tekemistä, tulee arvioida, miten ne edistävät valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetussa laissa tai siinä säädetyssä valtakunnallisessa suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevat päätökset tulee tehdä siten, että yhdenvertaisuus, kielelliset oikeudet ja muut perusoikeudet toteutuvat. Säädös täydentää hallintolakia, jonka mukaan hyvään hallintoon ja sen mukaiseen palveluperiaatteeseen kuuluu, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viraston organisoinnissa ja sijoittamisessa käytettyjen käsitteiden tulee olla selkeitä. Käsitteet tulee määritellä tarpeen mukaan erikseen säädöksessä tai työjärjestyksessä. Esimerkiksi käsitteestä yksikkö tulee tarpeen mukaan tehdä ero, käytetäänkö sitä kuvaamaan hallinnollista organisaatiokokonaisuutta, jolla on tietty organisatorinen sijainti hallintokoneistossa vai fyysisesti tietyssä paikassa sijaitsevaa kokonaisuutta.

Toimivallanjako valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä tulee selvittää ja tarvittaessa säätää. Valtionhallinnon viraston organisoinnissa on selvitettävä viraston tehtävien osalta, kuuluvatko ne Ahvenanmaan lainsäädäntövallan alaan ja näin ollen myös Ahvenanmaan viranomaisten hoidettaviksi hallintoasioiksi. Jos tehtävät kuuluvat valtakunnan lainsäädännön alaan, on viraston tehtävien osalta säädettävä yksiselitteisesti siitä, kuinka tehtäviä hoidetaan Ahvenanmaan maakunnassa.

Perustuslain 120 §:ssä säädetään Ahvenanmaan erityisasemasta. Sen mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n mukaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle ns. sopimusasetuksilla. Vastaavasti voidaan maakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 16 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnassa on valtionhallinnon viranomaisena Ahvenanmaan valtionvirasto, jota johtaa maaherra. Virasto hoitaa sellaisia aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, ellei esimerkiksi sopimusasetuksella ole toisin säädetty. Viraston rakenteita ja valtion toimintoja uudelleen järjestettäessä saattaa nousta esiin itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitettuja kysymyksiä tehtävien siirrosta valtion ja maakunnan viranomaisten välillä. Asia tulee selvittää hyvissä ajoin ennen tehtävien uudelleenorganisointia, jotta siirron edellyttämät neuvottelut, asetusten antaminen ja maakunnan suostumus voidaan varmistaa.

Tiivistelmä

- Lähtökohtaisesti selvitetään mahdollisuus järjestää viraston toimivalta valtakunnalliseksi, myös niissä tapauksissa, joissa tehtävät edellyttäisivät alueellista ja/tai paikallista läsnäoloa.
- Hallinnon aluejaot pyritään järjestämään yhteensopiviksi.
- Toimintojen sijoittumisesta päättää toimivaltainen ministeriö.
- Viraston organisoinnissa ja sijoittamisessa käytettyjen käsitteiden tulee olla selkeitä.
- Toimivallanjako valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä tulee selvittää ja tarvittaessa säätää.
- Viraston alueellisesta toimivallasta tulee säätää selkeästi.

3.4. Viraston koko, virastojen yhdistäminen ja tehtävien kokoaminen

Virastorakenteita järjestettäessä tulee arvioida mahdollisuudet koota tehtäviä ja toimintoja suurempiin yksiköihin. Tarkastelu tulee tehdä hallinnonalan rajat ylittäen.

Viraston tulee olla toiminnallisesti ja taloudellisesti mielekäs yksikkö (ks. talousarviolain 12 a §). Hyvin pienten itsenäisten virastojen muodostamista tulee välttää, koska hallinnolliset kustannukset muodostuvat suhteettoman suuriksi substanssitehtäviin nähden. Tehtävä suositellaan organisoitavaksi synergisiä tehtäviä hoitavan toisen viraston yhteyteen.

Virastojen yhdistäminen voidaan toteuttaa ainakin kolmella eri tavalla:

- sulauttamalla,
- perustamalla uusi virasto tai
- soveltamalla ns. emovirastomallia.

Emovirastomalli tarkoittaa, että virasto A yhdistetään virastoon B siten, että viraston A:n vastuulla oleva substanssipäätöksenteko erotetaan viraston B päätöksentekojärjestelmästä. Hallinnonaloilla emovirasto voisi tuottaa tarvittavat hallinnolliset palvelut pienille erityistä riippumattomuutta edellyttävillä virastoilla, joita ei voida toiminnallisesti yhdistää osaksi suurempaa virastokokonaisuutta. Emovirasto vastaisi ainakin hallinto-, tila- ja muista tukipalveluista, mutta varsinainen substanssia koskeva päätöksenteko säilytettäisiin edelleen emovirastoon liitettävässä organisaatioyksikössä. Liitettävän viraston toiminta itsenäisenä virastona lakkaa, mutta sen hoitama viranomastoiminta jatkuu itsenäisenä toimintona osana emovirastoa. Vastuiden selkeään jakautumiseen on emovirastomallissa syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Valtion virastoilla on yhteisiä hallintopalveluja, joita ohjaa valtiovarainministeriö. Yhteisiä palveluita tuottavat seuraavat organisaatiot eri toiminta-alueilla:

- Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus, Valtori – ICT
- Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, Palkeet – talous- ja henkilöstöhallinto
- Hansel Oy – hankintatoimi
- HAUS Oy – koulutus ja oppiminen
- Senaatti-kiinteistöt – kiinteistö- ja toimitilapalvelut
- Valtiokonttori – rahoitus- ja vakuutustoimi, taloushallinto ja tiedolla johtamisen palvelut
- Digi- ja väestötietovirasto – yhteiset sähköisen asioinnin tukipalvelut

Osaa näitä palveluista koskee lakisääteinen käyttövelvoite. Valtorin palveluiden käyttövelvoitteesta säädetään valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1126/2013) sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (132/2014). Digi- ja väestötietoviraston palvelujen käyttövelvoitteesta säädetään hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016).

Palkeiden palveluiden käyttövelvoitteesta säädetään valtion talousarviosta annetun lain 12 b §:ssä. Sen mukaan valtion taloushallinnon tehtävien ja vastuiden jako palvelukeskuksen ja viraston välillä on määritelty niin, että kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään,

kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään sekä laativat viraston tai laitoksen toimintakertomuksen. Valtiokonttori määrää kuitenkin ne taloushallintoa ja palkanlaskentaa sekä matka- ja kululaskujen käsittelyä koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joita hoitaa Palkeet. Taloushallinnon tehtävien ja vastuiden jako palvelukeskuksen sekä kirjanpitoyksiköiden ja rahastojen välillä on määritelty Valtiokonttorin määräyksessä [VK/690/00.00.00.01/2019](#)⁸.

Hansel Oy:n palveluiden käyttövelvoitteesta säädetään valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:ssä. Sen mukaan valtionhallinnossa voidaan yhteishankintoina hankkia hallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä. Valtiovarainministeriö voi päätöksellään määrätä yhteishankinnan valmisteluun ja toteuttamiseen ryhtymisestä. Muiden yhteisten hallintopalvelujen käyttö on valtion virastoille vapaaehtoista, mutta suositeltavaa.

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulman tulee olla ratkaiseva arvioitaessa sitä, millaiseen jo toimivaan virastoon uusi tai uudelleenjärjestettävä toiminto sijoitetaan.

Toiminto voidaan organisoida useamman ministeriön toimialaan kuuluvia tehtäviä hoitavaan ns. monialaiseen virastoon tai yhden toimialan virastoon.

Toiminto organisoidaan lähtökohtaisesti jo toimivaan virastoon, jonka toimialaan uusi tehtävä kuuluu tai joka hoitaa synergisiä tehtäviä ja jossa on samaa tai samankaltaista osaamista ja tietotarpeita, jota uudessa tai uudelleenjärjestettävässä tehtävässä tarvitaan. Vastaanottavaa virastoa voidaan kartoittaa myös yhdenmukaisten asiakasryhmien kautta. Sijoittamalla uusi tai uudelleenjärjestettävä toiminto virastoon, jonka asiakkaat tai asiakasryhmät ovat samoja kuin sijoitettavan toiminnon, edistetään asiakaslähtöistä yhden luukun palveluperiaatetta.

Toiminnon organisoimista tulee tarkastella hallinnon alan rajat ylittäen. Toiminnon voi ottaa vastaan sitä ohjaavan ministeriön hallinnon alan virasto tai toisen ministeriön hallinnonalalle kuuluva virasto. Toiminto voi olla hyvä organisoida monialaiseen virastoon, jos odotettavissa on synergiahyötyjä viraston muiden toimialojen kanssa. Monialaisten virastojen muodostamisella voidaan edistää ilmiöpohjaista toimeenpanoa.

Uuden viraston perustamisen täytyy olla perusteltua toiminnallisen ja taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Tämä edellyttää yleensä toimintaympäristön ja/tai lakisääteisten tehtävien merkittävää muutosta, johon olemassa olevalla virastorakenteella ei voida vastata. Virastorakenteen toimimattomuuteen voivat viitata esimerkiksi toimivaltaepäselvyydet tai –puutteet tai se, että toimeenpanoon tarvitaan useita eri viranomaisia, joiden erilaisista etenemistavoista on selvää haittaa. Uusi virasto voidaan perustaa vain pysyvään tarpeeseen, ei projektiluontoista tehtävää tai sellaista toimintoa varten, jonka arvioidaan päättyvän valtion toimintona. Lisäksi edellytetään, että uudella virastolla on riittävä tehtävämäärä, asiavolyymi ja henkilöstömäärä, joka ei luontevasti muodostaisi osaa toisesta virastosta.

⁸ <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/taloushallinnon-tehtavien-ja-vastuiden-jako-palvelukeskuksen-seka-kirjanpitoyksikoiden-ja-rahastojen-valilla-2/>

Kokonaan uuden viraston perustaminen ilman, että vanhoja virastoja vastaavasti lakkautetaan, tulisi olla lähtökohtaisesti poikkeuksellista. Virastojen lukumäärää ei pitäisi lisätä.

Myös toiminnot, joita koskee erityinen riippumattomuusvaatimus, tulee järjestää tuloksellisesti ja synergioita hyödyntäen.

Tehtävän korostunut riippumattomuusvaatimus ei itsessään edellytä oman viraston perustamista tehtävän hoitamiseksi. Toiminta voidaan järjestää tuloksellisesti soveltamalla esimerkiksi emovirastomallia (ks. edellä).

Lainsäädännöllä ja työjärjestyksellä voidaan varmistaa toiminnon ohjauksen, johtamisen, päätöksenteon ja voimavarojen riippumattomuus. Organisoimalla on tarpeen huomioida sen yhteydessä olevien virastojen tosiasiallisen riippumattomuuden lisäksi se, miltä tehtäväjärjestely ulkopuolelta katsottuna näyttää. Riippumattomuuden on oltava tosiasiallista, ja toiminnon on lisäksi näytettävä ulospäin riippumattomalta. Hallinto-organisaatiossa tulee pystyä turvaamaan yleinen etu monipuolisesti ja tasapuolisesti eri näkökulmista. Esimerkiksi ohjaus- ja kehittämistehtävien, lupatehtävien sekä valvontatehtävien erottamiseen objektiivisuuden ja puolueettomuuden turvaavalla tavalla tulee kiinnittää huomiota. Viraston organisoimisessa tulee kiinnittää huomiota sisäisen laillisuusvalvonnan tehokkaaseen organisointiin. Mikäli toiminnan edellyttämä riippumattomuusvaatimus on erityisen suuri, riippumatonta asemaa voidaan korostaa esimerkiksi säilyttämällä liitettävän viraston toimintamenomomentti valtion talousarviossa ja mahdollistamalla se, että liitettävä virasto voi edelleen tehdä tulossopimuksen suoraan sitä ohjaavan ministeriön kanssa.

Tiivistelmä

- Toimintojen uudelleenorganisoinnin tapoja ovat toiminnon sulauttaminen jo toimivaan virastoon, uuden viraston perustaminen ja emovirastomalli, jossa viraston toiminnan tehokkuutta parannetaan yhteisillä hallinto- ja tukipalveluilla.
- Yhteisistä hallintopalveluista osa kuuluu käyttövelvoitteen piiriin (Palkeet, Hansel, Valtori ja valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen käyttövelvoite). Muiden valtion yhteisten hallintopalvelujen käyttö on suositeltavaa, mutta ei velvoittavaa.
- Toimintoja järjestettäessä tulee arvioida tehtävien kokoamismahdollisuuksia hallinnonalojen rajat ylittäen ja synergioita hyödyntäen. Asia ja asiakasryhmiin liittyvät yhdistävät tekijät tulee tunnistaa ja pyrkiä asiakaslähtöisyyttä vahvistaviin ratkaisuihin.
- Toimintoja voidaan organisoida myös virastoon, jonka muihin tehtäviin nähden toiminnolla pitäisi olla riippumattomuus. Riippumaton asema turvataan säädöksin ja tosiasiallisesti.
- Uuden viraston perustaminen vanhaa lakkauttamatta (virastomäärän lisäys) on lähtökohtaisesti poikkeuksellista.

3.5. Kielellisten oikeuksien huomioon ottaminen virastorakenteessa

Viraston organisointia suunniteltaessa tulee ottaa huomioon kielellisten oikeuksien toteuttaminen. Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskieliä ovat suomi ja ruotsi. Saman pykälän mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Kielilaki (423/2003) ja julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettu laki (424/2003, myöhemmin kielitaitolaki) asettavat reunaehdot sille, miten organisaatiota rakennettaessa kielelliset oikeudet ja kielitaitovaatimukset tulee ottaa huomioon.

Valtion keskushallinnon valtakunnalliset viranomaiset ovat aina kaksikielisiä viranomaisia ja palvelu tulee järjestää molemmilla kansalliskielillä. Erityisesti kielellisten oikeuksien toteutuminen tulee ottaa huomioon viraston asiakaspalveluun liittyviä ratkaisuja valmisteltaessa. Valtion kaksikielisen viranomaisen tulee palvella asiakkaitaan molemmilla kansalliskielillä, minkä lisäksi saamen kielilain (1086/2003) edellyttämä palvelu saamen kielellä tulee turvata. Toimivat kaksikieliset palvelut edellyttävät huolellista arviota esimerkiksi siitä, missä ja miten eri kieliä käyttäviä kansalaisia voidaan parhaiten palvella omalla kielellään. Resursseja tulee suunnata siten, että palvelut tosiasiallisesti kohdistuvat oikein.

Virkamieslain 6 §:n 3 momentin mukaan valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta säädetään erikseen lailla. Tästä on säädetty lailla julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003, kielitaitolaki), ja sitä täydentävät asetukset, kuten valtioneuvoston asetus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa (481/2003). Kielitaitolain 5 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisten henkilöstölle voidaan asettaa kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia vain lailla taikka lain nojalla valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön asetuksella. Suomen ja ruotsin kielten taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädettävä, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Virkamieslain 6 §:n 1 momentin mukaan valtion henkilöstöltä, jolta edellytetään säädettynä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaaditaan kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Myös muihin virkoihin kuin niihin, joihin on säädetty yleiseksi kelpoisuusvaatimukseksi korkeakoulututkinto, tulee harkita kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten säätämistä, jos palvelun molemmilla kielillä arvioidaan tätä edellyttävän. Asetuksenantovaltuuksista säädetään kielitaitolain 6 §:ssä.

Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunta on todennut, että kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet hallinnossa saattavat vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II).

Kielilain 6 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen alueellisen yksikön tai muun alueellisen organisaation kielellinen asema määräytyy sen virka-alueen kielellisen aseman mukaan. Erityisistä syistä voidaan virka-alueen kielivähemmistön tarpeita varten perustaa yksikielisiä yksiköitä tai osastoja. Kielitaitovaatimuksista alueellisissa yksiköissä voidaan säätää siten, että niissä noudatetaan kyseisen alueen enemmistökielen mukaisia kielitaitovaatimuksia. Kielilainsäädäntöä täydentämään tulee tehtäviä organisoidessa harkita, miltä osin kielellisten oikeuksien turvaaminen edellyttää niiden huomioon ottamista virastojen toimialueita järjestettäessä ja onko tarpeen organisoida kielivähemmistölle omia palveluyksiköitä, sekä tuleeko näistä myös erikseen säätää.

Tiivistelmä

- Viraston organisointia suunniteltaessa tulee ottaa huomioon kielellisten oikeuksien toteuttaminen.
- Valtion viranomaisten henkilöstölle voidaan asettaa kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia vain lailla, taikka lain nojalla valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön asetuksella.
- Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

3.6. Toimintatapojen, palveluiden ja yhteistyön järjestäminen

Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. (PeL 2 § 3 mom.)

Toiminnan tulee toteuttaa hyvän hallinnon periaatteita (yhdenvertaisuus, tarkoituksidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus, luottamuksensuoja) ja muita hallinnon yleislakien tavoitteita.

Tehtävän suorittamisen tarkempien menettelytapojen tulisi perustua yleissäätelyyn, ellei erityistä perustetta muuhun ratkaisuun ole.

Mitä vähemmän tehtävä sisältää varsinaista julkisen vallan käyttöä, sitä vähemmän sen suorittamista on yleensä tarpeen säännellä. Lähtökohtana on, että tehtävien hoitamiseen liittyvissä tarkemmissa tavoissa, tavoitteissa, osasisällöissä, keinoissa, välineissä ja painotuksissa harkintavalta tulisi lain tasolla jättää viraston johtamisen piiriin.

Enenevässä määrin virastojen tehtävillä on yhdyspintoja toisten viranomaisten tehtävien ja toiminnan kanssa tai tehtävissä joudutaan ratkaisemaan hallinnonala- ja viranomaisrajat ylittäviä ongelmia. Tällöin virka-apuun ja avustamiseen pohjautuvat säännökset eivät välttämättä ole riittäviä yhteistyön vahvistamisessa ja työtä voidaan tukea erilaisilla säännösratkaisuilla.

Virasto ei voi luopua tai jakaa sille säädetyjä tehtäviä toiselle virastolle eivätkä virastot voi vapaasti sopia lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta. Virastojen keskinäistä toimivaltajakoa on perinteisesti tulkittu julkisen toiminnan lainalaisuusperiaatteen kautta tiukasti.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskyskyntäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen tai ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin siirtämisen edellytykset käyvät yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti ilmi laista, (ks. esim. PeVL 2/2012 vp, PeVL 21/2009 vp, PeVL 32/2012 vp) eikä toimivaltaa voida siten lähtökohtaisesti siirtää kokonaan tai osittainkaan virastojen keskinäisessä suhteessa ilman riittävää sääntelyä.

Toimintaa suunnitellessa tulee varmistaa yhteisten tukipalveluiden, yhteisten tilojen ja muiden yhteisten resurssien mahdollisimman tehokas hyödyntäminen. Mikäli lakisääteisten julkisten hallintotehtävien tai niihin liittyvien avustavien tehtävien hoidossa on perusteltua ja tarpeen tukeutua muiden viranomaisten työpanokseen, tulee tästä mahdollisuudesta säätää laissa. Mikäli halutaan, että virasto erikoistuu tiettyjen tehtävien hoitamiseen muiden virastojen puolesta, tulee tämä säädöstasolla ottaa huomioon. Tällöin osatehtävä tulee säätää sen viraston tehtäväksi, joka sitä hoitaa ja antaa sille myös määrärahat osatehtävän resursoimiseksi. Hallintolain 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Tällaisesta velvollisuudesta ei ole syytä erikseen säätää. Säännös ei kuitenkaan mahdollista julkisen tehtävän siirtämistä toiselle viranomaiselle.

Riittävän laajoilla keskinäisillä tiedonsaantioikeuksilla voidaan helpottaa ja tukea rakenerajat ylittävää yhteistyötä ja asiakaslähtöistä toimintaa. Sääntelyn on kuitenkin täytettävä sille perustuslain yksityisyyden suojan sekä muun tietosuojaa koskevan sääntelyn asettamat vaatimukset. Samalla on kuitenkin huolehdittava, että toimijoiden keskinäiset vastuusuhteet ja vastuut suhteessa asiakkaisiin ovat selkeät. Laajat tietojensaantioikeudet ovat mahdollisia vain ja ainoastaan perustuslaissa ja esimerkiksi EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyillä edellytyksillä, ja salassa pidettäviin tietoihin kohdistuva toisen viranomaisen tietojensaantioikeus on yleensä sidottava välttämättömyys-edellytykseen.

Virastojen henkilöstön yhteiskäyttö ja osaamisen joustava hyödyntäminen virastojen välillä on mahdollista.

Valtion virkamieslain (750/1994) 20 §:ssä säädetään virkamiehen tilapäisestä siirtämisestä työskentelemään toiseen virastoon. Virkamies voidaan määrääjäksi siirtää työskentelemään osin tai kokonaan toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, kun siihen on viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuva erityinen syy tai jos siirto edistää virkamiehen ammattitaitoa taikka virkamiehen palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä. Siirto edellyttää virkamiehen ja vastaanottavan viraston tai työnantajan suostumusta.

Henkilöstön yhteiskäytöstä voidaan myös säätää. Säädöksen olisi yhteneväisyyden vuoksi perusteltua sisältyä organisaatiolakiin. Esimerkiksi aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 6 a §:n mukaan aluehallintoviraston virkamies voidaan asettaa tilapäisesti toisen aluehallintoviraston käytettäväksi. Vastaavasta mahdollisuudesta elinkeino-, liikenne- ja

ympäristökeskusten välillä säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 5 a §:ssä. Henkilöstövoimavarojen joustavan käytön mahdollistavia säännöksiä sisältyy myös ympäristönsuojelu ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastoissa annettuun lakiin (898/2009) sekä työsuojeluhallinnosta annettuun lakiin (16/1993).

Ulkoisia yksityisen tahon tarjoamia resursseja voi ja myös tulee käyttää, mikäli se lisää toiminnan tuloksellisuutta. Mikäli lakisääteisten julkisten hallintotehtävien tai niihin liittyvien avustavien tehtävien hoidossa on perusteltua ja tarpeen tukeutua yksityisen toimijan työpanokseen, tulee tästä mahdollisuudesta yleensä säätää laissa. Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Ulkopuolisten resurssien hankinnan tulee olla suunniteltua ja siihen tulee tilanteesta riippuen varautua ennakkollisesti säädöstasolla. Laissa tulee yksilöidä, mitä julkisia hallintotehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Ks. edellytetystä säädöstasosta ja esimerkeistä [Lainkirjoittajan oppaasta](#)⁹.

Luottamus hallinnon organisaatioiden kykyyn hoitaa tehtävänsä puolueettomasti tulee kuitenkin säilyä. Esimerkiksi eri yritysten ja hallinnon ulkopuolisten tutkimuslaitosten kanssa tapahtuva kehittäminen ja tutkimusyhteistyö on hyvän hallinnon ja sitä koskevan luottamuksen näkökulmasta eriytettävä asianomaisen toimialan valvonnasta ja päätöksenteosta, jossa eri toimijoiden ratkaisuja arvioidaan.

Viraston tehtävien hoitamisen toimintatapaa ja rakenteellista kehittämistä ohjaavat myös palveluiden saatavuuden turvaaminen, asiakaslähtöisyys ja sähköisten palveluiden kehittäminen.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Kesäkuussa 2021 eduskunnan käsittelyssä olevan hallituksen esityksen HE 62/2021 (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista) mukaan valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että koko maan kattavasti valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen. Esitetyn lain mukaan tavoitteet on otettava huomioon palvelukanavasta riippumatta eli sekä valtion fyysisiä käyntiasiointipalveluita, puhelinpalveluita että digitaalisia palveluita koskevaa palvelurakennetta järjestettäessä.

Ennen viraston rakennetta ja toiminnan kehittämistä koskevia ratkaisuja tulee kartoittaa viraston tarjoamat palvelut ja niiden tuottamistavat. Palvelujen ja hallinnon digitalisointi tarjoaa mahdollisuuden lisätä julkisen hallinnon tuottavuutta ja parantaa palvelujen laatua ja saatavuutta. Palvelujen laatua voidaan parantaa tarjoamalla palveluja 24/7 verkossa virastojen aukioloajoista riippumatta. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ja viranomaisen velvollisuudesta huolehtia sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen saatavuudesta muulloinkin kuin viranomaisen asiointipisteiden aukioloaikoina säädetään laissa digitaalisten

⁹ <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/10-julkisen-hallintotehtavan-antaminen-muulle-kuin-viranomaiselle/10-2/>

palveluiden tarjoamisesta (306/2019). Aikaisempaa laajemmat ja laadukkaammat sähköiset palvelut voivat parantaa viraston palvelutasoa ja palvelujen tavoitettavuutta sekä resurssien suuntaamista sinne, missä niitä tarvitaan. Myös kielelliset ratkaisut koskien ruotsin ja saamen kieltä sekä myös muita kieliä voidaan sähköisiä palveluja tarjottaessa varmistaa toteutettavan keskitetyllä ja yhtenäisellä tavalla. Valtakunnallinen toimivalta antaa edellytykset asiakkaita palvelevan digitalisaation täysimääräiselle käyttöönotolle. Valtakunnallinen toimivalta, monipaikkaisuus ja toimivat etäyhteydet mahdollistavat sen, että kaksikielisten virkahenkilöiden osaamista voitaisiin hyödyntää sellaisilla alueilla, joissa heitä ei muutoin ole tarpeeksi.

Palveluita järjestettäessä on otettava huomioon voimassa oleva virastojen aukioloa koskeva sääntely. Vielä tätä suositusta laadittaessa on voimassa tasavallan presidentin antama asetus valtion virastojen aukiolosta (332/1994). Kyseisen aukioloasetuksen on tulkittu soveltuvan asiakaspalvelupisteiden lisäksi puhelinneuvonnan aukioloon (EOAK/3108/2017).

Toimipaikkojen muodostamaa verkostoa on arvioitava tarkasti niiltä osin, kun palveluita ei voida kattaa sähköisillä tai puhelinpalveluilla, ottaen huomioon asiakkaat, jotka eivät voi tai osaa käyttää sähköisiä palveluita. Asiointiaikojen ja muiden palvelun saatavuuteen vaikuttavien käyntiasioinnin järjestelyjen tulisi perustua selvitettyihin asiakkaiden asiointitarpeisiin. Asiointitarvetta määriteltäessä on otettava huomioon mm. palvelun luonne ja sen kiireellisyys asiakkaan oikeuksien kannalta, käyntiasioinnin etäisyys asiakkaisiin, digitaalisten palveluiden saavutettavuus ja kattavuus suhteessa viranomaisen palvelutehtävien kokonaisuuteen ja eri asiakasryhmien erityiset tarpeet käyntiasioinnille sekä asiakkaiden kielelliset oikeudet. Viranomaisen on järjestettävä puhelinneuvontansa vastaavin perustein.

Asiakkaan tulisi voida mahdollisimman joustavasti asioida missä tahansa viraston palvelupisteessä, mikä on helpoimmin järjestettävissä valtakunnallisen toimivallan virastossa. Palveluiden saatavuutta järjestettäessä tulee selvittää mahdollisuudet järjestää palvelut yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Asiakaspalvelutehtävien järjestämisessä suositellaan hyödyntämään yhteispalvelulaissa (223/2007) tarkoitettuja yhteispalvelupisteitä, julkisen hallinnon yhteisiä asiointipisteitä. Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että käyntiasiointi on järjestetty siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle säädettyjä määräaikoja on mahdollista kaikkina arkipäivinä noudattaa.

Tiivistelmä

- Toimintaa ohjaavat oikeusvaltioperiaate ja hyvän hallinnon periaate.
- Viranomaisten tulee edistää yhteistyötä tuloksellisuuden parantamiseksi.
- Virastot voivat myös sopia määrätyistä asioista lainsäädännön puitteissa.
- Viranomaisten välisestä yhteistyöstä säädettävä eräissä tapauksissa; hallintolaissa yleissäännös, erilaiset virka-apusäännökset tai virka-apusääntelyä laajempi jatkuva yhteistyösääntely.
- Virastojen henkilöstön yhteiskäyttö ja osaamisen joustava hyödyntäminen virastojen välillä on mahdollista.
- Virasto voi hyödyntää ostopalveluja muissa kuin julkisissa hallintotehtävissään. Julkisen hallintotehtävänsä hoitamiseksi virasto voi ostaa palveluja markkinoilta, jos ostopalvelujen käyttämisestä on säädetty. Viraston tehtävien hoitamisen toimintatapaa ja rakenteellista kehittämistä ohjaavat myös palveluiden saatavuuden turvaaminen, asiakaslähtöisyys ja sähköisten palveluiden kehittäminen.

3.7. Ohjaus

Hallinnossa ohjauksella tarkoitetaan ylemmän hallintoelimen oikeutta ohjata ja valvoa alemman hallintoelimen toimintaa. Tavoitteena on tehokas ja vaikuttava ohjausjärjestelmä, joka auttaa ohjattavaa sen tehtävien hoitamisessa. Ministeriöiden virastoihin kohdistuvan ohjauksen tulee olla selkeää, johdonmukaista ja kattaa ohjattavan tärkeimmät strategiset tavoitteet. Keskeisiä ohjausmekanismeja ovat ainakin hallinnollinen norminanto, budjettiohjaus, tulosohjaus ja informaatio-ohjaus.

Perustuslain 68 §:n nojalla kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain esitöiden mukaan säännös tarkoittaa velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi 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). Ministeriöllä (ja ministerillä sen päällikkönä) on oikeus ja velvollisuus ohjata ja valvoa alaistaan hallintoa. Toisin kuin virastojen keskinäisessä suhteessa, ministeriöllä on katsottu olevan tietyissä rajoissa mahdollisuus velvoittavasti ohjata ja antaa määräyksiä toimialansa virastoille. Ministeriön vastuuseen hallinnon ohjaajana kuuluu huolehtia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta perustuslain 22 §:n tarkoittamalla tavalla. 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.

Laillisuusperiaatteen ja virkavastuusääntelyn kontekstissa tämän vallan rajana on viraston ja sen virkamiehen riippumattomuus asiasisältöisessä päätöksenteossa sekä hallintomenettelyn perusteissa, eli ministeriö ei voi ottaa ratkaistavakseen virastolle säädettyä asiaa tai hoidettavakseen virastolle säädettyä tehtävää, ministeriö ei voi sitovasti määrätä päätöksenteon sisällöstä tai siinä noudatettavan hallintomenettelyn perusteista eikä antaa määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa oikeusjärjestyksen sisällön kanssa. Sen sijaan ministeriö voi ohjata alaiensa virastojen toimintaa antamalla sisällöltään yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Näitä ovat esimerkiksi yleiset ei-sitovat ohjeet lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta sekä määräykset menettelytapavaatimuksista, siltä osin, kuin lainsäädäntö jättää niihin johtamisen piiriin kuuluvaa harkintavaltaa. Samoin ylemmällä elimellä on toimivalta ja myös velvollisuus valvoa alaisensa toimintaa. Tällaisesta ohjaustoimivallasta ei pääsääntöisesti ole tarpeen säätää virastoa koskevissa säädöksissä.

Ministeriölle (käytännössä ministerille) voidaan kuitenkin säätää nimenomainen otto-oikeus virastojohdon tehtäviin ja toimivaltaan muutoin kuuluvissa asioissa. Tämä on kuitenkin poikkeus ja edellyttää säädettyä toimivaltaa.

Ohjaustoimivallan tulee aina perustua lainsäädäntöön. Ministeriön lakisääteisiä keskeisiä ohjausvelvoitteita sisältyy perustuslain 68 §:n lisäksi talousarvioasetuksen 10-11 §:ään sekä tiedonhallintalakiin (906/2019). Ministeriön lakisääteisenä ohjausvelvoitteena on muun muassa muodostaa tavoitteet hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen tuloksellisuudelle, laatia pääluokkansa kehys- ja talousarvioehdotukset ja käsitellä tässä yhteydessä virastojen määrärahaesitykset, sekä arvioida virastojen tehtäviä koskevien säännösten valmistelun yhteydessä muutoksen vaikutuksia tiedonhallintaan.

Ohjausmallin tulee olla selkeä ja tehokas. Talousarvion valmistelun ohella virastojen tavoitteita ja resursseja koskevana pääasiallisena ohjausjärjestelmänä on tulosohtaus. Tulosohtauksen rinnalle luotavia tai siitä erillisiä viraston resursseihin tai tavoitteisiin vaikuttavia ohjausmenettelyjä tulee välttää.

Tulosohtausmallille on keskeistä, että se pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin. Tulosohtauksen keskeisimmät välineet ovat julkisen talouden suunnitelma, talousarvio, ministeriön ja tulosohtatun viraston välinen tulossopimus, tilinpäätös ja toimintakertomus sen osana sekä ministeriön tilinpäätöskannanotto. Tulosohtauksen prosessiin ja sen mukaiseen tulossopimukseen tulee sisällyttää kattavasti viraston toiminnan rahoituslähteet sekä toiminnan tuloksellisuuden keskeisimmät tavoitteet.

Tulosohtauksen prosessin käytännön toimivuuden kannalta on olennaista prosessin dialogisuus eli tiivis sekä jatkuva yhteydenpito ja keskusteluyhteys ministeriön ja viraston välillä eri vaiheissa.

Kunkin viraston tulosohtauksesta – tuloksellisuuden tavoitteiden asettamisesta ja resurssien osoittamisesta niiden toteuttamiseksi – vastaa lähtökohtaisesti yksi ministeriö. Tämä asetelma

on selkeä erityisesti niiden virastojen kohdalla, joiden tehtävät määrittyvät valtaosin vain yhden hallinnonalan lainsäädännön perusteella.

Jos virastolla on yhtä useamman ministeriön hallinnonalan keskeisiä tehtäviä, sen ohjaus on syytä järjestää säädöksin usean ministeriön yhteistyönä. Useamman kuin yhden hallinnonalan tehtäviä hoitavan viraston ohjauksen järjestämisessä reunaehtona on, että ohjausjärjestely on perustuslain 68 §:n mukainen siten, että kukin ministeriö pystyy mallissa vastaamaan toimialallaan asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Useamman ministeriön toimialaan kuuluvia tehtäviä hoitavien virastojen tapauksessa on tarpeen luoda vakiintuneet menettelyt myös muiden virastolle lainsäädännössään tehtäviä osoittaneiden ministeriöiden osallistumiselle tulohjauksen prosessiin, jotta kukin ministeriö pystyy vastaamaan toimialallaan asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja virastoa koskevien tavoitteiden ja resurssien valmistelu tapahtuu parhain käytettävissä olevin tiedoin. Näissä tapauksissa ohjausmallin peruseriaatteista on tehtävien luonteesta, laajuudesta ja merkityksestä riippuen pääsääntöisesti perusteltua myös säätää virastoa koskevassa lainsäädännössä eri toimijoiden roolien sekä valta- ja vastuusuhteiden selkeyden varmistamiseksi.

Sellaisen viraston ohjausmallissa, jossa tulohjaukseen katsotaan tarpeelliseksi osallistaa useampia ministeriöitä, on yksi mahdollisuus jakaa ohjaus yleishallinnolliseen ja toiminnalliseen ohjaukseen, kuten on tehty AVI:n ja ELY-keskusten ohjausmallissa. Jaon pitää olla selkeä. Toimialaohjaukseen voidaan katsoa kuuluvan toimintaa ja toimintalainsäädännön tulkintaa koskevien yleisten ohjeiden antamista. Mikäli tällä ohjauksella on vaikutuksia viraston resursseihin tai tulostavoitteiden toteutumiseen, tulee näitä koskevaa ohjausta samalla muuttaa tulohjauksesta vastaavan tahon myötävaikutuksella.

Esimerkkejä ohjauksesta löytyy esim. aluehallintovirastoista annetun lain 10 § ja ELY-keskuksista annetun lain 8 §, joissa säädetään muiden ministeriöiden suorittamasta toimialaohjauksesta. Yleissäännös ministeriöiden välisestä yhteistyöstä sisältyy valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:än, mutta ministeriöiden yhteistyöstä on päädytty säätämään nimenomaisesti myös eräissä organisaatiolaeissa, esimerkiksi Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain (304/2019) 7 §:ssä. Yhteistyön tavoista on katsottu voitavan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (esimerkiksi ohjaavien ministeriöiden ja ohjattavan viraston välisistä neuvotteluista tai esimerkiksi ohjausryhmärakenteesta).

Ministeriön edellä kuvattu ohjaus- ja valvontavastuun toteuttaminen edellyttää viraston tilivelvollisuudesta huolehtimista, josta tärkeän osan muodostaa viraston tilinpäätös ja toimintakertomus sen osana. Hallinnonalan ministeriön on ajantasaisesti ohjattava ja valvottava viraston toimintaa.

Tiivistelmä

- Virastojen ohjausmallina on tulosohjaus, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa viraston ja sitä ohjaavan ministeriön välillä.
- Yleensä virastoa ohjaa yksi ministeriö. Virastot ovat yleensä toimialavirastoja.
- Jos viraston keskeisiin tehtäviin kuuluu usean ministeriön toimialan tehtäviä, ministeriön ohjausta koskevasta yhteistyöstä on syytä säätää erikseen.
- Ministeriö vastaa toimialansa yleisestä asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja antaa yleisiä määräyksiä ja ohjeita, mutta ei voi ottaa ratkaistavakseen viraston tehtäväksi säädettyä asiaa eikä määrätä päätöksen sisältöä.

3.8. Viraston johtaminen ja sisäinen järjestäytyminen

Viraston sisäisen tehtävänjaon ja johdon ratkaisuvallan tulee olla selkeästi määritelty.

Toiminnan, siinä tarvittavan asiantuntemuksen ja siihen kohdistuvien asiakaspalvelutarpeiden muuttuessa johdolla on oltava laaja keinovalikoima käytössään voidakseen tosiasiallisesti vastata toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Tässä tarkoituksessa päätösvalta toiminnallisia tavoitteita ja toimintamalleja tukevasta organisoinnista on syytä jättää viraston johdolle.

Virastomuodon käytössä pääsääntönä on ns. päällikkövirasto-malli, jossa koko viraston toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta sekä tulostavoitteiden saavuttamisesta vastaa viraston päällikkönä toimiva virkamies. Viraston päälliköstä tulisi säätää virastoa koskevassa laissa.

Päällikköviraston keskeisiä elementtejä ovat virastopäällikölle keskitetty ratkaisuvallasta viraston toimivaltaan kuuluvissa hallintoasioissa ja viraston johtamiseen kuuluvissa asioissa.

Virastopäälliköllä on valta delegoida ratkaisuvallastaan ja antaa määräyksiä viraston talouden ja toiminnan järjestämisestä työjärjestyksellä. Hänellä on valta myös nimittää / ottaa viraston henkilöstö ja päättää sen palvelussuhteen ehdoista valtion virkamieslainsäädännön ja työmarkkinasopimusten puitteissa sekä vastuu toiminnan sisäisestä valvonnasta.

Mikäli erityistä perustetta muulle ratkaisulle ei ole, virastopäällikölle tulisi antaa valta nimittää itse alaisensa johto. Viraston muun ylimmän johdon kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisestä ja sijaisten määräämisestä voidaan antaa säädöstasoisia määräyksiä, lähtökohtaisesti asetustasolla.

Lainsäädännöllä voidaan tarvittaessa pidättää tiettyjä asioita virastopäällikön yksinomaiseen ratkaisuvalltaan. Tämä voi perustua tarpeeseen varmistaa, että viraston toiminnan kannalta erityisen merkitykselliset asiat ratkaistaan aina sillä tasolla, joka kantaa niistä vastuun suhteessa ministeriöön. Muilta osin virastopäällikölle tulee säätää mahdollisuus delegoida ratkaisuvallastaan. Delegointiin sisältyvästä ns. otto-oikeudesta ei yleensä ole tarpeen erikseen säätää.

Päällikkövirastossa on perusteltua olla johtamisen tukena neuvoo antava johtoryhmä, jossa käsitellään laitoksen keskeiset, luonteeltaan strategiset asiat mukaan luettuna talousarvion

valmistelu. Virastoilla tulisi olla laadittuna selkeä kuvaus johtoryhmäyöskentelyn asemasta ja tarkoituksesta sekä sen keskeisistä toimintatavoista ja kokoonpanosta (ks. Valtiovarainministeriön [kirje virastoille toimivasta johtoryhmäyöskentelystä](#)¹⁰ ja sen [liite](#)).

Poikkeukset päällikkövirastomallista tulee säätää nimenomaisesti ja tarkkarajaisesti, niiden tulee perustua viraston tehtävien asettamiin poikkeuksellisiin vaatimuksiin ja niiden on samalla ratkaistava vastuukysymykset eri toimijasuhteissa, niin ohjauksessa kuin johtamisessa.

Kollegiaalinen päätöksenteko on valtionhallinnon monijäsenisissä toimielimissä noudatettava päätöksentekotapa, jossa kukin jäsen ilmaisee äänestettäessä koko asiaan oman perustellun kantansa. Tämän johtamis- tai päätöksentekomallin käyttäminen muunlaisissa virastoissa edellyttää erityisiä perusteluita. Tietyissä lupamenettelyissä kollegiaalisesta päätöksentekomenettelystä voi olla perusteltua säätää (ks. esim. [laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa 898/2009](#)¹¹).

Joissain tapauksissa päällikkövirastossa voi olla perusteltua perustaa neuvoa antava toimielin ohjauksen ja strategisen johtamisen tueksi. On kuitenkin ohjauksen ja johtamisen selkeyden kannalta epätarkoituksenmukaista, mikäli tällaiselle toimielimelle osoitetaan virastoa koskeissa säädöksissä strategisia johtotehtäviä tai muutoin laajoja toimintaa ohjaavia tai valvontaan liittyviä tehtäviä. Johtokunta tai hallitus tulee organisatorisesti ministeriön ja viraston päällikön väliin omaksi ja itsenäiseksi toimijakseen ja vaarana on, että järjestely hämärtää ministeriön ja viraston välistä ohjaus- ja valvontasuhdetta. Viraston päällikön johtamien virastojen laajojen ja strategisten päätösten alistaminen johtokunnalle ei ole tämän vuoksi suositeltavaa.

Lähtökohtaisesti viraston johtamisjärjestelmää koskevat tarkemmat määräykset tulee jättää työjärjestyksellä päätettäväksi. Lähtökohtaisesti viraston sisäisestä organisoitumisesta päätetään viraston työjärjestyksellä, jonka vahvistaa (päällikkövirastomallissa) viraston päällikkö. Vain poikkeuksellisesti tulisi lailla tai asetuksella antaa säännöksiä viraston sisäisestä organisoitumisesta. Tällöinkin säännösten olisi syytä koskea vain organisoitumisen perusteita, eli tarkempaa organisaatiota vahvistettaessa noudatettavia periaatteita, tavoitteita tai käytössä olevia määräytymisperusteita. Suorasta organisaatorakenteen säätämisestä tulisi pidättäytyä.

Monialaisissa virastoissa on kuitenkin mahdollista tukea virastopäällikköä säätämällä nimenomaisesti johdon keskinäisistä vastuista ja velvoitteista viraston yhdenmukaisessa, yhteensopivassa ja yhteistoimintaa toteuttavassa johtamisessa. Tämä on erityisen tärkeää, mikäli virastopäällikön asemaan on tehty säädöstasoisia poikkeuksia.

Poikkeustarpeet voivat perustua myös tiettyjen tehtävien riippumattomuusvaatimuksiin, muuhun tehtävien perustavanlaatuisen erityisluonteeseen, asiakkaiden erityisiin tarpeisiin tai vastaaviin seikkoihin, kuten kielellisten oikeuksien toteuttamiseen ja julkiseen luotettavuuteen. Esimerkiksi tietty oikeusvalvontaa koskeva päätöksenteko taikka oikeussääntöjä koskeva

¹⁰ <https://vm.fi/julkinen-johtaminen/yhteinen-kehittaminen-ja-tilaisuudet>

¹¹ <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090898>

ratkaisuvallalta voi olla tarpeen eriyttää muusta ratkaisuvallasta. Samalla on tarvittaessa säädettävä tehtäviin liittyvistä ohjauksen ja johtamisen vastuista, mikäli erityinen poikkeusperuste koskee myös näitä osa-alueita. Riittävän joustavuuden varmistamiseksi asetustaso on näissä tapauksissa pääsääntöisesti riittävä säädöstaso. Lisäksi virastopäällikölle tulisi varmistaa mahdollisuus määrätä organisaatioyksiköiden muista tehtävistä siltä osin, kuin niistä ei ole välttämätöntä säätää.

Viraston yhteydessä toimivia toimielimiä tulee perustaa harkiten. Tällaisia rakenteita voivat olla esimerkiksi toimielimet, joissa ovat edustettuina viraston asiakkaat tai muut keskeiset sidosryhmät (esim. eri neuvottelukunnat). Ennen perustamista tulee selvittää myös muut vaihtoehtoiset asiakas- ja sidosryhmäyhteistyön keinot. Tällaisille toimielimille tulee lähtökohtaisesti osoittaa vain neuvoa-antavia tehtäviä. Perustellusta syystä voidaan säätää suoraan lailla organisaatioyksikön tai viraston yhteydessä toimivan toimielimen tehtävistä. Sääntelyn tulisi olla mahdollisimman joustavaa. Lain tai asetuksen tasolla tulisi säätää vain niiden mahdollisuudesta tai olemassaolosta ja muutoin niiden kokoonpanosta, toimikaudesta ja tarkemmista tehtävistä. Työskentelyn järjestämisestä tulisi päättää viraston työjärjestyksellä. Mikäli erityisen toimielimen tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä, on sen tehtävistä, kokoonpanosta ja toimikaudesta kuitenkin säädettävä perustuslain mukaisesti lain tasolla.

Sisäinen valvonta on johdon vastuulla. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) mukaan viraston johdon on huolehdittava siitä, että virastossa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden, viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen ja viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta. Viraston ylin johto vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä hyväksyy valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaisen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman osana viraston toimintakertomusta.

Virastossa tulee olla sisäinen tarkastus. Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- sekä konsultointitoimintaa. Sisäinen tarkastus tuottaa lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen toimintaa. Se tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen. Toiminto voi olla virastojen yhteinen. Sen sijainti organisaatiossa on riippumattomuuden vuoksi perusteltua sijoittaa suoraan viraston päällikön alaisuuteen. Valtion talousarvioasetuksen 70 §:n mukaan määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta viraston tai laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto tai laitos itse vahvistaa.

Tiivistelmä

- Pääsääntönä on päällikkövirastomalli, josta on mahdollista poiketa erikseen säätämällä.
- Kollegiaalinen päätöksenteko myös mahdollinen, mutta suositeltavaa vain erityisistä syistä.
- Viraston sisäinen organisaatio järjestetään ja johtamisjärjestelmä määritellään pääsääntöisesti työjärjestyksellä. Työjärjestystä voidaan joustavasti muuttaa.
- Työjärjestyksen vahvistaminen, viraston toiminnan organisoiminen, henkilöstön nimittäminen ja ottaminen ovat yleensä johtajan tehtäviä ja työkaluja.
- Virastossa, jonka keskeisiä tehtäviä ohjaa usea ministeriö (moniohjattu virasto), johdon keskinäisistä vastuista ja velvoitteista voi olla tarpeen säätää erikseen.
- Viraston yhteydessä olevia toimielimiä tulee perustaa harkiten. Toimielimestä on säädettävä perustuslain edellyttämällä tavalla lailla, jos sen toimivaltaan kuuluu julkisen vallan käyttöä.
- Virastossa tulee olla sisäinen tarkastus.

3.9. Viraston toiminnan rahoitus ja taloushallinto

Valtion virastot kuuluvat valtion budjettitalouden piiriin, ja niiden toiminnan rahoitus budjetoidaan valtion talousarviossa.

Varallisuus oikeudellisissa suhteissa valtion virastot ja laitokset eivät ole omia oikeushenkilöitä, vaan osa valtiota ja talousarviotaloutta kirjanpitovelvollisina talousyksiköinä. Virasto ei voi puhtaasti omin päätöksin vaikuttaa käytettävissään olevan rahoituksen määrään tai sen käyttötarkoituksiin, vaan ne määräytyvät korkeamassa asemassa olevan organisaation päätöksenteossa joko eduskunnassa, valtioneuvostossa tai virastoa ohjaavassa ministeriössä. Virastot eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan niiden sitoumuksista vastaa viime kädessä valtio. Virasto ei myöskään voi hakea rahoitusta markkinoilta. Tämä erottaa virastomuodon erityisesti yhtiömuodosta.

Virastoja koskevan talouden sääntelykehikon muodostavat laki (423/1998) ja asetus (1242/1992) valtion talousarviosta, valtion maksuperustelaki (150/1992), eduskunnan hyväksymät talousarviot ja lisätalousarviot sekä valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön antamat määräykset ja ohjeet (esim. [valtiovarainministeriön määräys talousarvion laatimisesta ja valtioneuvoston määräys talousarvion soveltamisesta](#)¹²)

Toiminnan keskeisimmät rahoituskanavat ovat talousarviossa virastolle osoitettava vuosittainen talousarviomääräraha ja viraston asiakkailtaan saamien maksujen tuotto (julkisoikeudelliset ja liiketaloudelliset maksut). Eräiden valtion toimijoiden osalta on nimenomaisesti säädetty, että ne rahoittavat toimintansa suurimmaksi osaksi maksuilla. Tämä

¹² <https://vm.fi/laadinta-ja-soveltamismaaraykset>

on perusteltu ratkaisu esimerkiksi valtion sisäisiä palveluja tuottavien palvelukeskusten kohdalla.

Viraston toiminnasta aiheutuvat menot budjetoidaan lähtökohtaisesti kattavasti ja kootusti yhdelle toimintamomentille (talousarvion momenttitunnuksen 01—14 mukaiselle menomomentille). Menomomentteja koskevista yleisistä määräyksistä säädetään kunkin vuoden talousarviossa samoin kuin momenttikohtaisista poikkeuksista tai lisäyksistä näihin määräyksiin.

Lisäksi virastolla voi olla omaa toimintaansa varten käytettävissään sijoitusmenomomentteja (talousarvion numerotunnukset 70-89). Sijoitusmenoihin luetaan muut kuin puolustusmateriaalin ja arvoltaan vähäisten tai taloudelliselta pitoajaltaan lyhytikäisten koneiden, laitteiden ja kaluston hankintamenot, talonrakennusten sekä maa- ja vesirakenteiden rakentamismenot, arvopapereiden, maa-alueiden ja rakennusten hankintamenot sekä lainananto. Nämä momentit eivät ole pääsääntöisesti ja lähtökohtaisesti luonteeltaan pysyviä, jatkuvan toiminnan rahoittamiseen tarkoitettuja.

Valtion maksuperustelaki sisältää maksuja koskevat yleissäännökset (150/1992). Päällekkäistä sääntelyä tulee välttää. Erillisiä lakitasoisia säännöksiä viraston maksujen yleisistä perusteista ei tule säätää. Virastojen toiminnan luonne vaikuttaa siihen, kuinka suuren osan ne kattavat toiminnastaan maksullisen toiminnan tuotoilla, joko julkisoikeudellisin tai liiketaloudellisin perustein perityillä.

Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden, maksuttomuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla (PL 81 §). Maksuperustelaki on perustuslain näkökulmasta riittävä.

Maksuperustelain valtuussäännösten perusteella virastojen maksuista tulee säätää tarkemmin joko valtioneuvoston asetuksella tai ministeriön asetuksella. Eräistä maksuista riittää viranomaisen päätös. Jos viranomaisen tuottaa suoritteita määräävässä markkina-asemassa, suoritteiden hinnoittelussa on otettava huomioon kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset.

Maksujen osalta on kuitenkin tarpeen mukaan varmistuttava, ovatko ne ns. veronluontoisia maksuja, joita koskevat valtion veroja koskevat perustuslain säännökset ja lailla säätämisen vaatimus. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan esimerkiksi valvontaan liittyvät vuosimaksut on pitkälti katsottu perustuslain 81 §:n näkökulmasta veroiksi. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan veron keskeisiä tunnusmerkkejä ovat suorituksen vastikkeettomuus, pakollisuus sekä tuotantokustannusten ylittäminen, jos suoritus kannetaan jonkin palvelun tai hyödykkeen yhteydessä. Valtiosääntöisille maksuille on puolestaan ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastiketta julkisen vallan palveluista. Jos vastikesuhdetta ei ole, niin tällaiset rahasuoritukset valtiolle ovat sen sijaan veroja valtiosääntöoikeudellisessa mielessä (PeVL 61/2002 vp s. 5/II, PeVL 66/2002 vp. s. 3/II, PeVL

67/2002 vp, s. 3/II). Verojen ja maksujen säätämisen eroista ja veroista säätämisestä ks. [lainkirjoittajan opas](#)¹³

Jos valtio harjoittaa taloudellista toimintaa markkinoilla, toiminta ei saa estää tai vääristää tervettä ja toimivaa kilpailua. Kilpailulain (948/2011) 4 a luvussa säädetään kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain esitöiden mukaan kilpailua vääristävällä tai estävällä rakenteella tarkoitetaan esimerkiksi virastorakenteessa harjoitettua elinkeinotoimintaa, joka juuri rakenteesta johtuvien verotuksellisten etujen ja konkurssisuojaan vuoksi saattaa vääristää kilpailua yksityisten toimijoiden kanssa (HE 40/2013). On kuitenkin huomattava, että kilpailulain 4 a luvun säännökset koskevat ainoastaan julkisyhteisöjen tai niiden määräysvallassa olevien yksikköjen harjoittamaa taloudellista toimintaa. Toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, jää kilpailulain säädösten soveltamisalan ulkopuolelle. Taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa (ks. mm. komission tiedonanto 2016/C 262/01).

Valtiokonttori on 17.12.2020 antanut [määräyksen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan tuloslaskelman laatimisesta](#)¹⁴. Valtion määräysvallassa olevalla yksiköllä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, on vähimmäisvaatimuksena markkinaperusteinen hinnoittelu. Mikäli kilpailutilanteessa harjoitetun toiminnan hyödykkeiden tai palveluiden tuottamisessa hyödynnetään valtion palveluja, tulee niistä periä tältä osin markkinaperusteista tasoa vastaava hinta epäreilun kilpailuedun ja kielletyn valtiontuen välttämiseksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) valvoo toimintaa. Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusta on kuvattu tarkemmin KKV:n suuntaviivoissa. Hinnoittelun markkinaperusteisuudesta varmistuminen edellyttää, että virasto seuraa toimintansa kannattavuutta ja tekee hinnoitteluunsa tarvittaessa sitä tukevia muutoksia sekä ottaa huomioon mm. kohtuullisen tuoton vaatimuksen. Mikäli valtio tai valtion määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa. Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa toimijan kirjanpidosta. (Kilpailulaki, 30 d §:n 1 momentti (721/2019)). (ks. myös esimerkki lain soveltamista, KKV:n 7.5.2020 antama päätös [KKV/536/14.00.40/2016](#)¹⁵)

Poikkeuksen edellä mainittuihin reunaehtoihin muodostaa tilanne, jossa menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä tai reunaehtojen soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Poikkeuksina näitä tekijöitä on tulkittava suppeasti. Jos toiminnasta säädetään vain yleisellä tasolla, siihen voidaan puuttua siltä osin, kun kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ei välttämättä seuraa lainsäädännöstä (HE 40/2013). Sääntelyn tulee olla tarkkarajaista ja selkeää. Lailla erikseen sääntelemättömään taloudelliseen toimintaan virastomuodossa on syytä suhtautua harkiten.

¹³ <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/11-verot-ja-maksut/11-2/>

¹⁴ <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/maksullisen-toiminnan-kustannusvastaavuuslaskelman-seka-tuloslaskelman-laatiminen-2/>

¹⁵ <https://www.kkv.fi/paatokset/kilpailuasiat/kilpailuneutraliteetti/kkv-536-14-00-40-2016/>

Valtion talousarviolain 12 a §:n mukaan valtio on talousarviotaloudestaan kirjanpitovelvollinen, joka jakautuu kirjanpitoyksiköihin. Kirjanpitoyksiköitä ovat toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan. Kirjanpitoyksiköiden kirjanpitotiedot kerätään valtion keskuskirjanpitoon valtion tilinpäätöksen laatimista varten. Valtion keskuskirjanpitoa hoitaa Valtiokonttori.

Talousarviolain 24 c §:n nojalla valtiokonttori voi antaa määräyksiä virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kirjanpidon, maksuliikkeen ja laskentatoimen hoidon, tilinpäätöksen laadinnan sekä muiden taloushallinnon toimintojen ja menettelytapojen yksityiskohdista. Talousarviolain 12 b §:n 1 momentin nojalla Valtiokonttori myös määrää, mistä kirjanpidon, maksuliikkeen ja tilinpäätöksen laatimiseen liittyvistä tehtävistä vastaa ao. kirjanpitoyksikkö ja mitkä tehtävät hoidetaan valtiolla keskitetysti eli valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa. Valtiokonttori on 11.2.2021 julkaissut [Valtion kirjanpidon käsikirjan 2021](#)¹⁶, joka on tarkoitettu virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolella oleville valtion rahastoille.

Valtion talousarviolain 12 b §:n 2 momentin nojalla Valtiokonttori määrää myös ne viraston tai laitoksen palkanlaskentaa koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos (Palkeet).

Valtiokonttorin antamat määräykset ja ohjeet löytyvät [Valtiokonttorin internet-sivulta](#)¹⁶.

Virastolla on velvoite tuottaa luotettavaa tietoa rahoitustarpeistaan tai määrärahansa käytöstä. Talousarvioasetuksen 55 §:n mukaan viraston on järjestettävä toiminnan tuloksellisuuden seuranta siten, että se tuottaa taloudellisella ja luotettavalla tavalla mm. viraston ja laitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot. Riippumatta siitä miten viraston ulkoinen kirjanpito on järjestetty, niin viraston johdolla on aina vastuu siitä, että sisäinen kirjanpito (johdon laskentatoimi) on järjestetty siten, että johto saa viraston johtamista varten tarvitsemansa taloudellisen tiedon.

¹⁶ <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/julkishallinnon-palvelut/maaraykset-ja-ohjeet/>

Tiivistelmä

- Valtion virastot kuuluvat valtion budjettitalouden piiriin, ja niiden toiminnan rahoitus budjetoidaan valtion talousarviossa
- Virastoilla voi olla toimintamenomomentin lisäksi käytettävissään sijoitusmenomomentteja
- Virastoilla voi olla myös maksullista suoritetuotantoa. Suoritteiden maksullisuuden perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa, eikä maksujen perusteista ole tarpeen säätää hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä. Viraston suoritemaksuista säädetään maksuperustelain nojalla.
- Suoritemaksut tulee erottaa veroluontoisista maksuista, joita vastaan virasto ei lähtökohtaisesti tuota maksuvelvolliselle kohdennettavissa olevaa suoritetta ja/tai maksun hinta ei määräydy suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten mukaan.

3.10. Viraston nimi

Virastojen ja viranomaisten nimet ovat merkittävä hallinnon rakenteeseen, selkeyteen, laillisuuteen ja hyvään hallintoon liittyvä tekijä. Nimien tulee olla siten selkeitä, että hallinnon asiakkailta ja ihmisillä ylipäänsä on mahdollisimman hyvät mahdollisuudet muodostaa kuva asioidensa käsittelystä hallinnossa.

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hyvän kielenkäytön vaatimus koskee myös virkakieleen kuuluvien viranomaisten erisnimiä, kuten virastojen, palvelujen ja hankkeiden nimiä. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä. Kielilain 23 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Kielilaki koskee myös viraston nimeä. Virastolla tulee olla nimi kummallakin kansalliskielellä, suomeksi ja ruotsiksi. Nimiä harkittaessa olisi otettava huomioon, että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan (EOAK/6513/2018) myöskään julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen toimintayksikön nimeäminen vain vieraalla kielellä kansalliskielten sijasta ei lähtökohtaisesti ole hyvää hallintoa ja kielellisiä oikeuksia koskevan sääntelyn mukaista.

Selkeänä on pidettävä nimeä, joka hahmottuu helposti ja noudattaa suomen kielen oikeinkirjoitus- ja kielioppisääntöjä. Vastaavasti ruotsinkielisen nimen tulisi noudattaa ruotsin kielen sääntöjä. Selkeä nimi on myös helppo taivuttaa ja ääntää.

Asiallinen nimi antaa riittävästi todenmukaista tietoa kohteestaan, ei loukkaa ketään ja on sävyltään neutraalia yleiskieltä. Asiallinen nimi ei ole harhaanjohtava. Harhaanjohtavana on pidettävä esimerkiksi yleiskielen sanaa, jonka kanssa virastolla ei ole mitään tekemistä. Loukkaavia voivat olla arkiset, ylä- tai alatyyliset sekä humoristiset ja sarkastiset sanat. Slangisanat ja murteelliset sanat eivät ole yleiskielisiä.

Ymmärrettävä nimi ja kielenkäyttö yleensäkin ovat konkreettisia ja merkitykseltään yksiselitteisiä. Viranomaisen nimestä voidaan muodostaa lyhenne sähköpostiosoitteita tai verkkotunnusta varten. Hyvä lyhenne on yhdistettävissä viralliseen nimeen. Nimi ei saa loukata

toiminimeä tai tavaramerkkiä. Eduskunnan oikeusasiamies on nimen käyttöä koskevissa ratkaisuisaan korostanut, että virallisen nimen lisäksi mahdollisesti käytettävän oheisnimen tulee esiintyä aina virallisen nimen yhteydessä ja niin, ettei epätietoisuutta tai sekaannusta viranomaisesta synny. Viranomaisten nimien lyhenteet on muodostettava molemmilla kansalliskielillä samoin periaattein (EOAK/6513/2018).

Kotimaisten kielten keskus (Kotus) antaa nimeuvontaa ja on julkaissut verkkosivuillaan nimistönsuunnittelun ohjeita ja testejä. Nimistönsuunnittelun ohjeet, mm. Viranomaisten nimien suunnittelun periaatteet löytyvät [Kotuksen verkkosivuilta](#).¹⁷

Kotus on tuottanut sisällön syksyllä 2021 julkaistuun eOppivan Hyvä virkakieli – nimet toimiviksi -verkkokurssiin hyvistä julkishallinnon nimistä. Lisäksi Kotus julkaisee arvionsa mukaan vuonna 2022 Hyvän nimistön oppaan julkishallinnon nimien suunnittelijoille ja nimistä päättävälle. Oppaaseen kootaan myös oikeusasiamiehen ratkaisuja julkishallinnon nimistä.

Tiivistelmä

- Virastolla on suomenkielinen ja ruotsinkielinen nimi
- Viraston nimen tulee olla selkeä, asiallinen ja ymmärrettävä

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Juha Sarkio

Jakelu

Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset

Tiedoksi

Valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Valtiontalouden tarkastusvirasto

¹⁷ https://www.kotus.fi/ohjeet/nimistonsuunnittelun_ohjeita/viranomaisten_nimien_suunnittelun_periaatteet