OIKEUSMINISTERIÖ

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Hallinto- ja ohjausosasto
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

23.10.2023

VN/22969/2023

Hallitusneuvos Satu-Maaria Natunen

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Eduskunnan hallintovaliokunnalle 24.10.2023

HE 31/2023 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Tausta

Oikeusministeriön yhteydessä tai sen hallinnonalalla toimii useita henkilömäärältään pieniä, itsenäisiä viranomaisia: Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (Heuni), konkurssiasiamies, kuluttajariitalautakunta, lapsiasiavaltuutettu, oikeudenkäyntiavustajalautakunta, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, vanhusasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Henkilöstömäärältään pienimmissä viranomaisissa virkamiesten määrä on 2-4 ja suurimmissa 30-50. Viranomaisten yhteenlaskettu henkilöstömäärä on noin 175. Viranomaiset konkurssiasiamiestä lukuun ottamatta kuuluvat samaan kirjanpitoyksikköön oikeusministeriön kanssa.

Oikeusministeriö hoitaa edellä mainituista viranomaisista useimmille tietyt henkilöstö- ja taloushallinnon operatiiviset tehtävät. Viranomaisille ei ole organisoitua hallinnollista erityisasioiden tukea. Kaikissa viranomaisissa tehdään myös sellaista hallinto- ja muiden tukipalveluiden tuottamiseen liittyvää työtä, joka voitaisiin tehdä yhdessä paikassa vähemmillä resursseilla.

Keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto, jossa toimisi 11 itsenäistä viranomaista. Viranomaiset olisivat osa virastoa itsenäisinä ja riippumattomina toimijoina. Ne säilyttäisivät nykyisen asemansa, toimivaltansa ja tehtäväkenttänsä, ja päättäisivät edelleen mm. henkilöstönsä nimittämisestä,

henkilöstörakenteestaan ja -politiikastaan, resurssiensa käytöstä ja kohdentamisesta sekä lakiin perustuvien tehtäviensä hoidosta ja toimivaltuuksiensa käytöstä.

Viranomaisten lisäksi virastossa olisi hallintopalveluyksikkö, joka hoitaisi viranomaisten yhteiset tuki- ja hallintopalvelut. Sille siirrettäisiin oikeusministeriöltä ja eräiltä muilta toimijoilta erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävät, esimerkiksi kirjanpitoyksikkötehtävät ja operatiiviset henkilöstöhallinnon tehtävät. Lisäksi hallintopalveluyksikköön keskitettäisiin viranomaisten näkökulmasta aiemmin hajallaan olleita talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon asiantuntijapalveluja.

Osalla viranomaisista tehtäviin kuuluu valvonta, joka kohdistuu myös toisiin samaan virastoon sijoittuviin viranomaisiin sekä virastoon itseensä. Riippumattoman valvonnan mahdollistuminen myös jatkossa varmistetaan viranomaisten ja hallintopalveluyksikön erillisyydellä toisistaan. Hallintopalveluyksikön tehtävät säädettäisiin lain ja asetuksen tasolla. Kaikki viranomaiset olisivat virastossa toisiinsa nähden yhdenvertaisessa asemassa. Kunkin viranomaisen henkilöstö olisi ko. viranomaisen yksinomaisessa ohjauksessa. Virat olisivat kunkin viranomaisen tai hallintopalveluyksikön virkoja, eivät yhteisiä virkoja.

Viraston hallintopalveluyksikössä hoidettaisiin asioita, jotka eivät liity viranomaisten laissa säädettyyn toimialaan. Tehtävät, joita hallintopalveluyksikkö hoitaisi, on käytännössä hoidettu jo nyt viranomaisten ulkopuolella, tai ne voitaisiin käytännössä ostaa ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Niiden hoitamista esimerkiksi toisessa valtion virastossa ei ole katsottu ongelmalliseksi valvonnan riippumattomuuden kannalta. Tehtävät, joissa hallintopalveluyksikkö tarjoaisi erityisviranomaisille asiantuntijapalveluita, olisivat viranomaisia tukevia, ja tuen käyttöaste olisi viranomaisen omassa päätösvallassa.

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto ei olisi perinteinen päällikkövirasto. Koska erityisviranomaiset ovat riippumattomia ja päätösvaltaisia kaikissa omaa substanssiaan koskevissa asioissa, perustettavassa virastossa ei olisi kokonaisvastuussa olevaa virastopäällikköä, jonka toimivalta tai ratkaisuvalta ulottuisi erityisviranomaisen toimialalle.

Hallintopalveluyksiköllе nimitettäisiin oma johtajansa, joka vastaisi yksikön toiminnasta. Lisäksi johtaja olisi muodollisesti kirjanpitoyksikön päällikkö. Hän ei olisi viranomaispäälliköiden esihenkilö.

Virastolla olisi viranomaisten edustajista koostuva ohjausryhmä. Ohjausryhmässä käsiteltäisiin tukipalvelujen järjestämiseen liittyviä merkittävimpiä asioita ja tarvittaessa koordinaatiokysymyksiä, mutta ei viranomaisten perustehtäviin liittyviä asioita. Ohjausryhmällä ei olisi itsenäistä ratkaisuvaltaa.

Erityisviranomaisten tulosohjausprosessi säilyisi viranomaisen ja oikeusministeriön välisenä. Hallintopalveluyksikkö johtaisi perustettavan kirjanpitoyksikön toimintaa ja tarjoaisi viranomaisille tukea tulosohjausvalmistelussa.

Tietosuojan valvontaviranomaisen organisaation kehittäminen

Eduskunta edellytti vastauksessaan tietosuojalakia koskevaan hallituksen esitykseen, että hallitus selvittää, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi, ja tarvittaessa valmistelee asiasta lainsäädännön muutokset. Organisaatiota kehitettäessä tulee muiden seikkojen ohella ottaa huomioon hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viraston monijäsenisessä toimielimessä ja EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset valvontaviranomaisen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. (HE 9/2018 vp – EV 108/2018 vp) Hallintovaliokunta on katsonut hallituksen vuosikertomuksesta 2022 antamassa lausunnossaan, että lausuma tulee vielä säilyttää (HaVL 11/2023 vp – K 2/2023 vp). Hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 3 ja valiokunnan lausunnossa viitataan valmisteilla olleeseen hallituksen esitykseen, joka on nyt valiokunnan käsiteltävänä.

Oikeusministeriön hallinnonalan pienten ja toiminnallisesti itsenäisten toimijoiden kokoamisesta hallinnollisesti yhteen on tehty kaksi selvitystä vuosina 2019-2020. Niistä ensimmäinen päätyi kahteen vaihtoehtoiseen malliin. Ensimmäisessä mallissa tietosuojaviranomaisesta muodostettaisiin virasto, jonka hallintoyksikkö tuottaisi määrätyt hallinto- ja tukipalvelut kaikille erillisviranomaisille (emovirastomalli). Toisessa mallissa perustettaisiin uusi Oikeushallintovirasto, joka hoitaisi viranomaisten hallinto- ja tukitehtävät (virastohotellimalli).

Emovirastomallin valintaa olisi puoltanut se, että tietosuojaviranomaisen rooli siinä olisi korostetun itsenäinen ja riippumaton. Tietosuojavaltuutetun muodostamista virastoksi perustelisi myös sen tehtävien luonne ja yhteiskunnallinen painoarvo. Mallin ongelmaksi katsottiin kuitenkin se, että muut itsenäiset ja riippumattomat viranomaiset olisivat tietosuojaviranomaiseen nähden muodollisesti vähemmän riippumattomia. Epävarmaa olisi myös, pystyttäisiinkö emovirastomalli toteuttamaan niin, ettei tietosuojavaltuutetun valvontaroolista suhteessa muihin yhteen koottuihin viranomaisiin syntyisi jännitteitä, jotka heijastuisivat tietosuojavaltuutetun hallintopalveluihin.

Emovirastomallissa haasteena olisi myös hallintopalveluita tuottavan yksikön riittävän itsenäisyyden takaaminen päällikkövirastossa, joka tietosuojavaltuutettu kuitenkin olisi.

Selvityksessä todettiin, että annettaessa pääpaino tietosuojaviranomaisen virastoksi muuttamisella saavutettaville eduille emovirastomalli olisi perusteltu ratkaisu. Jos pääpaino asetetaan hallintotehtävien hoitamisen selkeydelle ja erillisvirastojen toisiinsa kohdistaman valvonnan uskottavuudelle ja puolueettomuudelle, olisi virastohotellimalli perusteltu.

Asian valmistelua jatkettiin uuden, perustettavan viraston mallin pohjalta. Siinä viranomaiset olisivat toisiinsa nähden tasavertaisessa asemassa, eikä hallintopalveluyksikkö olisi osa niistä yhtäkään. Mallin katsottiin turvaavan emovirastomallia paremmin myös viranomaisten toisiinsa kohdistaman valvonnan.

Erityisviranomaisten hallinto- ja tukitehtävien kokoaminen yhteen vähentäisi viranomaisissa tehtävää päällekkäistä hallinnollista työtä ja vapauttaisi resursseja viranomaisten sisältötyöhön. Tarkoituksena on, että hallinnon tukitoimintoja keskittämällä saadaan kevennettyä viranomaisten hallinnollista taakkaa ja samalla tehostettua hallintoa. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on tuottavuuden parantuminen kunkin viranomaisen substanssitoiminnassa, kun hallinnolliset tukitehtävät on keskitetty hallintopalveluyksikköön, valtion yhteisiä palvelutoimintoja käytetään entistä enemmän ja viranomaiset voivat kohdentaa resurssinsa substanssiasioiden hoitamiseen.

Tietosuojavaltuutetun asema

Hallituksen esityksen mukaisesti tietosuojavaltuutettu ei enää jatkossa olisi oikeusministeriön yhteydessä, vaan se toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla uudessa Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa. Tällä ei vaikuteta tietosuojavaltuutetun riippumattomaan asemaan, tehtäviin ja toimivaltuuksiin, jotka perustuvat EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin (1050/2018). Esityksellä vahvistetaan tietosuojavaltuutetun riippumattomuutta, kun tietosuojavaltuutetun toimisto siirrettäisiin muodollisesti pois oikeusministeriön yhteydestä. Tietosuojalaissa myös edelleen säädettäisiin nimenomaisesti tietosuojavaltuutetun riippumattomuudesta.

Hallituksen esityksellä ei ole vaikutusta tietosuojavaltuutetun toimialaan kuuluvien asioiden käsittelyyn, eikä myöskään hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaisesti. Tietosuoja-asetus asetuksen 58 artikla myös edellyttää, että jokaisella valvontaviranomaisella on kaikki asetuksen mukaiset toimivaltuudet.

Esityksen vaikutukset

Esitetyn uudistuksen jälkeen erityisviranomaisten keskitetyn hallinnon pysyvien kokonaismenojen arvioidaan olevan noin 1 miljoona euroa, mihin summaan sisältyvät valtion sisäiset talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen ostot valtion palvelukeskukselta. Menot katettaisiin oikeusministeriön pääluokan kehyksen puitteissa muutoksen kohteena olevien talousarviomomenttien sisäisillä uudelleen kohdennuksilla.

Uudistuksella arvioidaan olevan vuonna 2024 kertaluonteisia muutoskustannuksia noin 430 000 euroa (Palkeet, Valtori, ORK), joka myös katettaisiin ilman lisärahoitusta, momentin määrärahan puitteissa.

Erityisviranomaisten virat ja määräaikaiset virkasuhteet niihin nimitettyine virkamiehineen siirtyisivät muutoksessa Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon. Virat olisivat perustettavassa virastossa edelleen sen erityisviranomaisen virkoja, joiden virkoja ne nytkin ovat. Kenenkään virkamiehen tehtävistä yli puolet ei siirry hallintopalveluyksikköön, minkä vuoksi virkasiirtoja lain nojalla ei tule tehtäväksi.

Voimaantulo

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.