OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Hallinto- ja ohjausosasto

Tapio Laamanen
Satu-Maaria Natunen
Juha Saunamäki

25.10.2023

VN/22969/2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle 27.10.2023

HE 31/2023 vp

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

Tausta ja asian valmistelu

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.

Oikeusministeriön hallinnonalan virastorakennetta on järjestetty viime vuosina keskusvirastojen yhteyteen ja ja valtakunnallisiksi tietyn sektorin virastoiksi (Tuomioistuinvirasto, Ulosottolaitos, Syyttäjälaitos). Ministeriön suoraan yhteyteen ovat jääneet oikeusapu- ja edunvalvontapiirit ja nyt kyseessä olevat viranomaiset.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 42 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7731	oikeusministerio@om.fi

Hallinnonalan pienten ja toiminnallisesti itsenäisten toimijoiden kokoamisesta hallinnollisesti yhteen on tehty kaksi selvitystä. Niiden pohjalta oikeusministeriö asetti 6.4.2021 hankkeen valmistelemaan Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustamista. Hankkeen päätyttyä asian valmistelua jatkettiin oikeusministeriössä virkatyönä. Hallituksen esitysluonnoksesta saatu lausuntopalaute otettiin huomioon asian jatkovalmistelussa. Esityksen valmistelun yhteydessä valmisteltiin myös esitettävän lain nojalla annettava valtioneuvoston asetus, joka oli myös lausuntokierroksella.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyy erityisvaltuutettujen tehtävien, mahdollisien päällekkäisyyksien ja säästömahdollisuuksien selvittäminen.

Esityksen tavoitteet

Erityisviranomaisten hallinnolliset tukipalvelut ovat nykyään hajallaan, ja niitä on riittämättömästi ainakin pienille toimijoille. Vaikka viranomaiset toimivat pienillä resursseilla, niillä on samat viranomaisvelvoitteet kuin isommillakin toimijoilla. Kaikissa viranomaisissa tehdään myös sellaista hallinto- ja muiden tukipalveluiden tuottamiseen liittyvää työtä, joka voitaisiin tehdä yhdessä paikassa vähemmillä resursseilla.

Esityksen tavoitteena on järjestää henkilömäärältään pienten viranomaisten tuki- ja hallinnolliset palvelut uudelleen niin, että viranomaisten lainsäädäntöön ja kansainvälisiin säännöksiin perustuvaa itsenäistä asemaa ei vaaranneta eikä niiden tehtäväkenttää muuteta. Tavoitteena on koota 11 erityisviranomaisen operatiiviset hallintotehtävät yhteen ja vahvistaa niiden hallinnollista asiantuntijatukea, mikä vähentäisi päällekkäistä hallinnollista työtä ja vapauttaisi resursseja viranomaisten sisältötyöhön.

Tavoitteena on lisäksi siirtää oikeusministeriöltä sen alaiseen hallintoon tehtäviä, joita ei ole tarkoituksenmukaista hoitaa ministeriötasolla. Muutos korostaisi myös erityisviranomaisten riippumattomuutta ja rakenteellista etäisyyttä poliittisesti ohjatusta ministeriöstä.

Tarkoituksena on, että hallinnon tukitoimintoja keskittämällä saadaan kevennettyä useiden viranomaisten hallinnollista taakkaa ja samalla tehostettua hallintoa. Esitetyn muutoksen ja samaan aikaan vireillä olevan Oikeuspalveluvirastoa (oikeusapu, edunvalvonta, talous- ja velkaneuvonta) koskevan esityksen myötä oikeusministeriö keskittyisi valtioneuvostotason tehtäviin ja hallinnonala olisi rakentunut vastaamaan oikeushallinnon operatiivisista tehtävistä.

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto, jossa toimisi 11 itsenäistä viranomaista. Virastosta on tarkoitus muodostaa oma kirjanpitoyksikkönsä. Viranomaiset olisivat osa virastoa itsenäisinä ja riippumattomina toimijoina. Ne säilyttäisivät nykyisen asemansa, toimivaltansa ja tehtäväkenttänsä, ja päättäisivät edelleen mm. henkilöstönsä nimittämisestä (pl. Heuni, jonka virkoihin nimittää oikeusministeriö), henkilöstörakenteestaan ja -politiikastaan, resurssiensa käytöstä ja kohdentamisesta sekä lakiin perustuvien tehtäviensä hoidosta ja toimivaltuuksiensa käytöstä.

Virastossa olisi viranomaisille yhteiset tuki- ja hallintopalvelut, jotka hoitaisi viraston hallintopalveluyksikkö. Sille siirrettäisiin oikeusministeriöltä ja eräiltä muilta toimijoilta (Konkurssiasiamiehen toimiston osalta Ulosottolaitos, Kuluttajariitalautakunnan osalta Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri) erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävät, esimerkiksi kirjanpitoyksikkötehtävät ja operatiiviset henkilöstöhallinnon tehtävät. Lisäksi hallintopalveluyksikköön keskitettäisiin viranomaisten näkökulmasta aiemmin hajallaan olleita talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon asiantuntijapalveluja.

Viranomaiset voisivat hyödyntää yhteisiä hallinto- ja tukipalveluita ja sitä kautta parantaa toimintansa tuloksellisuutta. Lisäksi hallintopalveluyksikköön voitaisiin siirtää heti tai ajan mittaan niitä erityisviranomaisten nykyisin hoitamia hallintotehtäviä, jotka niiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaarantamatta voitaisiin tehdä keskitetysti. Tavoitteena on, että viranomaisten erilaiset tukipalvelut tuotetaan jatkossa aiempaa tehokkaammin.

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. Hallintopalveluyksikkö ja viranomaiset eivät olisi hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Kunkin viranomaisen henkilöstö olisi ko. viranomaisen yksinomaisessa ohjauksessa.

Oikeusministeriön rooli suhteessa viranomaisiin olisi vastaisuudessa tulosohjaavan ministeriön rooli, ja sen tehtävät ministeriötason tehtäviä.

Hallintopalveluyksikön tehtävät

Perustettavassa 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 toisessa valtion virastossa ei ole katsottu ongelmalliseksi esimerkiksi valvonnan riippumattomuuden kannalta. Tehtävät, joissa hallintopalveluyksikkö tarjoaisi erityisviranomaisille asiantuntijapalveluita, olisivat viranomaisia tukevia, ja tuen käyttöaste olisi viranomaisen omassa päätösvallassa.

Hallintopalveluyksikön tehtävänä olisi lakiesityksen mukaan huolehtia erityisviranomaisten tukipalvelujen järjestämisestä. Erikseen laissa mainittaisiin kirjanpitoyksikölle kuuluvat tehtävät ja taloushallinnon palvelut, henkilöstöhallinnon palvelut ja henkilöstön kehittämisen tuki, työnantajatehtävien valmistelun tuki, tietohallinnon palvelusopimukset, yhteisten tietohallintopalvelujen hallinta ja kehittäminen, hankintatoimen järjestämisen tuki, yhteisten hankintojen toteuttaminen, sisäisen valvonnan, riskienhallinnan, turvallisuuden ja varautumisen järjestämisen tuki, tietoturvallisuuden järjestämisen tuki, tietosuojavastaavan palvelut, toimitila-asiat sekä toiminnan kehittämiseen liittyvät palvelut.

Viraston johtaminen

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.

Hallintopalveluyksikölle 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 ennen kaikkea 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.

Esityksen vaikutukset

Taloudelliset 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. Hallintopalveluyksikössä olisi seitsemän virkaa.

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.

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.

Henkilöstövaikutukset

Erityisviranomaisten virat ja määräaikaiset virkasuhteet niihin nimitettyine virkamiehineen siirtyisivät muutoksessa Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon. Käytännössä siirtymisen vaikutus olisi henkilöstön näkökulmasta muodollinen. Virat olisivat perustettavassa virastossa edelleen sen erityisviranomaisen virkoja, joiden virkoja ne nytkin ovat.

Hallintopalveluyksikön vastuulle esitettäviä tehtäviä tehdään nyt kaikissa viranomaisissa ja oikeusministeriössä, osana usean henkilön tehtävänkuvaa. Uudistuksella voi siten olla vaikutusta sellaisten virkamiesten tehtävänkuviin, jotka hoitavat nyt hallinnollisia tehtäviä. Koska hallintopalveluyksikköön siirrettävät tehtävät muodostavat tyypillisesti vain osan henkilöiden tehtävänkuvista, kenenkään virka tai määräaikainen virkasuhde ei tulisi uudistuksen yhteydessä lain nojalla siirrettäväksi hallintopalveluyksikköön. Yksikön tehtäviin on tarkoitus mahdollistaa hakeutuminen erityisviranomaisista viraston sisäisten virkasiirtojen kautta.

Muut vaikutukset

Uudistus koskee vain viranomaisten hallinnollisten tehtävien järjestämistä. Uudistuksella ei puututtaisi viranomaisen ydintehtäväkenttään eikä sen järjestämiseen. Muutoksella ei siten ole suoraan vaikutuksia viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen eikä kansalaisten tai yhteisöjen asemaan tai toimintaan. Kansalaiset ja yhteisöt

asioisivat edelleen suoraan asianomaiseen viranomaiseen, eivät viraston hallintopalveluyksikköön.

Hallintotehtävien keskittäminen hallintopalveluyksikköön kuitenkin edistäisi viranomaisten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista ja vahvistaisi näin viranomaisten oman toimialan hoitamista. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on tuottavuuden parantuminen kunkin viranomaisen substanssitoiminnassa, kun hallinnolliset tukitehtävät on keskitetty.

Muut lait

Esityksen piiriin kuuluvia viranomaisia koskevia lakeja muutettaisiin niin, että viranomaiset eivät enää sijaitsisi oikeusministeriön tai jonkin toisen viranomaisen yhteydessä. Lisäksi viranomaisten omaa nimittämistoimivaltaa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin vastaamaan nykytilaa.

Voimaantulo

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.