Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

31/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen tavoitteet ja niiden arviointi

Esityksen tavoitteena on tukea oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien pienten erityisviranomaisten toimintaa kokoamalla osa niiden hallintotehtävistä uudelle virastolle. Esityksellä perustettavan Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston tarkoituksena on myös tukea pieniä erityisviranomaisia sellaisissa hallintoasioissa, jotka eivät liity pienten viranomaisten erityisasiantuntemukseen. Tällaisia asioita liittyy muun muassa tietohallinnon, hankintatoimen, riskienhallinnan sekä varautumisen järjestämiseen.

Toisena tavoitteena on vahvistaa itsenäisten viranomaisten riippumattomuutta ja etäisyyttä poliittisesti ohjatusta ministeriöstä.

Tasa-arvovaltuutettu pitää esityksen tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina. Nyt esityksen kohteena olevat viranomaiset ovat johdonmukaisesti tuoneet esiin, etteivät pidä tarkoituksenmukaisena eivätkä valtion varojen asianmukaisena käyttönä sitä, että jokainen viranomainen joutuisi itse perehtymään ja hankkimaan hallinnon asiantuntemusta toiminnassa harvoin eteen tulevien erityiskysymysten ratkaisemiseen.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että valtuutetuista annettuihin lakeihin kirjattu vaatimus itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta on tähän asti riittävästi taannut viranomaisten itsenäisyyttä. Valtuutettu katsoo kuitenkin, että esimerkiksi Euroopan Unionissa viimeisteltävänä oleva direktiivi tasa-arvoelimiä koskevista vaatimuksista (COM(2022)0688) edellyttää valtuutettujen itsenäisyyden vahvistamista myös Suomen lainsäädännössä. Tältä osin hallituksen esitystä tulisi täydentää jäljempänä kuvatulla tavalla.

Esityksen arviointi

Esityksen talousvaikutukset

Erityisvaltuutetut ovat aikaisemmin saaneet edellä kuvatut asiantuntijapalvelut pääosin siitä ministeriöstä minkä yhteyteen ne on sijoitettu (aikaisemmin sisä-, työ- ja sosiaali- ja terveysministeriö, nykyisin oikeusministeriö) tai esimerkiksi turvallisuuspalvelut valtioneuvoston kansliasta. Esityksen mukaan oikeusministeriön tavoitteena on siirtää tukipalvelut pois oikeusministeriöstä, jotta ministeriö voi keskittyä valtioneuvostotason tehtäviin.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että erillisen viraston perustaminen hoitamaan tehtäviä, jotka aikaisemmin on hoidettu ministeriössä, on kallis ratkaisu. Oikeusministeriö on ilmoittanut jyvittävänsä perustettavan viraston kustannukset pääosin pienten viranomaisten maksettavaksi. Tämän myötä tasa-arvovaltuutetun käytössä olevia resursseja pienennetään jo ensi vuonna. Tasa-arvovaltuutettu ei pidä kehitystä oikeana. Mikäli valtionhallinnon tukitehtäviä keskitetään valtioneuvostoon, olisi valtuutetun käsityksen mukaan tullut selvittää myös pienten viranomaisten tukitehtävien siirtäminen valtioneuvostoon.

Esityksen vaikutukset tasa-arvovaltuutetun itsenäiseen asemaan

Tasa-arvovaltuutettu toteaa, että esityksessä on monissa kohdin asianmukaisesti tuotu esiin yhdenvertaisuusvaltuutetulta ja tasa-arvovaltuutetulta kansainvälisesti edellytetty asema itsenäisenä viranomaisena, joka itse päättää tavoitteistaan, henkilöstöstään ja muun muassa taloudellisten resurssiensa suuntaamisesta.

Esityksessä kaikkia pieniä erityisviranomaisia koskevat kuitenkin samat itsenäisyyttä tukevat säädökset. Tälle ei sinänsä ole mitään estettä, mikäli huolehditaan että direktiiveillä edellytetty yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetun itsenäisyys päättää resurssiensa käytöstä voidaan toteuttaa. Esitystä tulisikin täydentää tältä osin poistamalla viittaukset valtuutettujen tulosohjaukseen sekä antamalla valtuutetuille mahdollisuuden päättää omista toimitiloistaan.

Esitystä valmistelleessa selvityshenkilö Juhani Jokisen raportissa[1] on todettu (s. 88) että tulosohjaus muodostaa ”aivan ilmeisesti” uhan nyt tarkastelun kohteena olevien viranomaisten itsenäisyydelle. Hallituksen esityksessä (s. 37) on todettu, että ”Oikeusministeriö on ottanut viranomaisten itsenäisyyden huomioon tulosohjauksessa niin, ettei se ole asettanut viranomaisten tavoitteita, vaan tulosohjauksessa on keskitytty oikeasuhtaisten

[1] S. 88, Juhani Jokinen, Oikeushallintovirastoselvitys, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:11

resurssien osoittamiseen viranomaisten asettamien toimintatavoitteiden saavuttamiseksi.” Esityksessä selostettujen kansainvälisten suositusten ja velvoitteiden yksi keskeinen vaatimus on, ettei valtuutettuja ohjata poliittisesti johdetusta ministeriöstä kohti tiettyjä tuloksia. Tämän takia hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä tulisi selkeästi todeta, ettei erityistä itsenäisyyttä edellyttäviä viranomaisia, yhdenvertaisuus-, tietosuoja- ja tasa-arvovaltuutettuja tulosohjata vaan näiden kanssa käydään neuvottelu käytettävissä olevista resursseista. On myös kansainvälisen arvioinnin kannalta tärkeää, ettei tästä prosessista käytetä termiä tulosohjaus, minkä kiistaton sisältö on, että ministeriö ohjaa alaistaan hallintoa ministeriön tahtomaan suuntaan. Tässä mielessä sopivampi termi on resurssikeskustelu tai -neuvottelu.

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että ministeriöllä on päätösvalta itsenäisten viranomaisten vuokrasopimuksissa ja että osa päätösvallasta kuuluu perustettavan oikeushallintoviraston johtajan päätösvaltaan. Kansainvälissä velvoitteissa lähdetään siitä, että itsenäiset viranomaiset päättävät itse resurssiensa käytöstä. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että yhdenvertaisuusvaltuutettu päättää itse resurssiensa suuntaamisesta. On selvää, että valtuutetuilla tulee olla mahdollisuus itse päättää myös toimitila-asioistaan. Tämän takia Oikeushallintoviraston perustavasta laista tulee poistaa sen 8,1 §:n 4-kohdan viittaus siihen, että hallintoyksikön johtajalla olisi päätösvaltaa toimitila-asioissa ja todeta, että myös toimitila-asioissa päätösvalta on itsenäisillä viranomaisilla.

Tasa-arvovaltuutettu Rainer Hiltunen

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvovaltuutetun toimistossa.