YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

6.11.2023 VVTDno-2023-1557

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: HE 31/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle, kuuleminen 7.11.2023

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

1. Esityksen tavoitteet

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta olla kuultavana lakivaliokunnassa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi.

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 erityisviranomaisten operatiiviset hallintotehtävät yhteen ja vahvistaa niiden hallinnollista asiantuntijatukea, mikä vähentäisi päällekkäistä hallinnollista työtä ja vapauttaisi resursseja viranomaisten sisältötyöhön.

Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyy erityisvaltuutettujen tehtävien, mahdollisien päällekkäisyyksien ja säästömahdollisuuksien selvittäminen. Tähän on osaltaan tarkoitus vastata viraston perustamisen kautta. On tarkoituksena, että virasto tullaan perustamaan oikeusministeriön pääluokan kehyksen puitteissa eli käytännössä momentin 25.01.03 Oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot- määrärahojen puitteissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää esityksen tavoitteita kannatettavina, mutta korostaa, että yhteisen viraston perustaminen ei saa vaarantaa valtuutetun itsenäistä ja riippumatonta asemaa, vaan tällöin tulisi pikemminkin vahvistaa

erityisesti valvontaviranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Esimerkiksi Euroopan Unionissa viimeisteltävänä oleva direktiivi tasa-arvoelimiä koskevista vaatimuksista (COM(2022)0688) edellyttää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen itsenäisyyden vahvistamista myös Suomen lainsäädännössä.

2. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotot

Viranomaisten suhde yhteiseen virastoon

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 1 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Saman lain 9 §:n mukaan valtuutettu nimittää itse toimistonsa virkamiehet ja ottaa palvelukseen toimiston muun henkilöstön. Yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevassa hallituksen esityksessä (19/2014) on täsmennetty, että itsenäisyys ja riippumattomuus sisältää yhdenvertaisuuslain valvonnan lisäksi itsenäisyyden ja riippumattomuuden myös päätettäessä resurssien kohdentamisesta ja henkilöstöä koskevasta päätöksenteosta.

Viraston, sen hallintoyksikön, ja yksittäisten viranomaisten välinen toimivalta näyttäytyy hallituksen esityksessä vielä osittain epäselvänä. Esimerkiksi hallituksen esityksen 6 § mukaisen ohjausryhmän tehtävänä on ilmeisesti toimia neuvoa- antavana, kun taas hallintoyksikön johtaja päättää 8 § mukaan yksikölle myönnetyistä resursseista.

Keskeistä on myös jatkossa, että hallinto- ja tukitehtäviin perustettavan viraston rooli ei muodostu sellaiseksi, että valtuutetun itsenäinen ja riippumaton rooli vaarantuisi. Valtuutettu on ollut mukana viraston perustamista koskevissa selvitysvaiheissa, ja on tuonut esiin, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tulee voida päättää resursseistaan ja niiden kohdentamisesta itsenäisesti mukaan lukien hallinnolliset tehtävät. Perustettavalla virastolla ja sille kaavaillulla päälliköllä ei voi olla eikä sille voi muotoutua ohjaavaa roolia viraston eri viranomaisten resurssien allokointiin tai käyttöön.

Perustettavan viraston määrärahat muodostuvat uudelleen kohdennuksista. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle kohdennetuista määrärahoista vuodelle 2024 on tässä vaiheessa leikattu 60 000 euroa perustettavan viraston hallintopalveluiden henkilöstökustannuksiin. Täten on selvää, että valtuutetun toiminnalle muodostuu jo tästä vähennyksestä haasteita, eikä valtuutetun osuutta hallintoyksikön toimintaan voida kasvattaa, ilman että tämä huomattavasti vaikeuttaa valtuutetun substanssitehtävien hoitamista.

Uuden viraston perustamisessa vaarana on, että kustannukset tuottavuuspäämääristä huolimatta kasvavat, ja ne joudutaan kattamaan valtuutetun

muutoinkin niukkojen resurssien puitteissa. Huolena on, että oikeusministeriö siirtää tällä hetkellä hoitamiaan hallinnollisia tehtäviä perustettavalle virastolle, mutta ei kuitenkaan osallistu tarvittaviin henkilöstöresursseihin riittävällä rahoituksella. Ministeriön osallistuminen viraston rahoitukseen on hallituksen esityksen laskelmien mukaan varsin vaatimaton, kun ministeriö on arvioinut, että 11 erityisviranomaisen hallinnollisten tehtävien hoitamiseen on ministeriössä tähän mennessä käytetty 1 henkilötyövuotta vastaava resurssi. Tämä on se resurssi, jolla ministeriö osallistuu perustettavan viraston määrärahoihin, ja muutoin resursointi tapahtuu erityisviranomaisten määrärahojen ja eräiden muiden momenttien uudelleen kohdennuksilla.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun hallinto on tällä hetkellä järjestetty varsin virtaviivaisesti ja on pystytty hoitamaan sujuvasti viranomaisen pienestä koosta huolimatta, myös ottaen huomioon, että valtion palvelukeskus Palkeet hoitaa jo nyt osan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluista. Perustettavan viraston myötä valtuutetun toimistossa työskentelevät jatkavat hallinnollissa tehtävissä valtuutetun toimistossa. Tämä on valtuutetun itsenäisestä roolista nähtynä perusteltua.

Esitykseen on kirjattu tuottavuuden parantuminen viranomaisten substanssitehtävissä, kun hallinnolliset tehtävät on keskitetty hallintopalvelut yksikköön ja valtion yhteisiä palvelutoimintoja käytetään entistä enemmän. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että toimistossa jo nykyisellään hallintotehtävät on resursoitu varsin tehokkaasti, ja tässä mielessä esitetty kirjaus tuottavuushyödyistä ei uuden perustettavan viraston kautta näyttäydy realistiselta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tarpeet tukipalveluille konkretisoituvat enemmälti erityistilanteissa, jotka vaativat yksittäistapauksissa syvällistä esim. HR-lainsäädännöllistä osaamista. Lisäksi tarpeellisia tukipalveluita suunnitellussa virastossa olisivat henkilöstön koulutusten (esim. yhteisten kielikoulutukset) suunnittelu ja järjestäminen, ICT-palveluita koskevien tehtävien hoitaminen ORK:n ja Valtorin suuntaan, mukaan lukien tietojärjestelmien saavutettavuuden varmistaminen ja kehittäminen sekä hankintamenettelyt erityisviranomaisten yhteisiä hankintatarpeita varten. Lisäksi tukipalvelutarpeita on valmiussuunnittelussa, jossa hallintopalvelut voisivat olla erityisviranomaisten tukena. Myös kiinteistöjen esteettömyysasiat ovat kokonaisuus, jossa olisi tärkeää että hallintoyksikkö voi tukea yksittäisiä viranomaisia.

Keskeistä on, että perustettavan viraston tukipalvelut muodostuvat sellaisiksi, että ne palvelevat valtuutetun ja muiden erityisviranomaisten tarpeita ja luovat lisäarvoa. Myös on tärkeää, että tukipalveluiden rooli on selkeä suhteessa valtion (Palkeet, Valtori) ja oikeushallinnon palveluntuottajien (ORK) hoitamiin tehtäviin nähden.

Perustettavan viraston tukipalveluille on eri erityisviranomaisilla erilaisia sisällöllisiä ja laajuisia tarpeita, ja palveluiden suunnittelu vaatii kattavaa ja systemaattista tarkastelua. Haasteellista on, miten erilaiset tarpeet pystytään yhteensovittamaan ja tukipalvelut pystytään resursoimaan siten, että uuden viraston perustaminen ei johda nykyistä suurempiin kustannuksiin, palveluiden päällekkäisyyteen tai niiden puutteellisuuteen tai epäselvyyteen, missä ja kuka tukitehtäviä hoitaa.

Epäselvyyttä voi aiheutua myös toimivallan suhteen, kenellä on päätösvalta resurssien ja tukipalveluiden järjestämisessä suhteessa erillisviranomaisten itsenäiseen ja riippumattomaan rooliin. Esimerkiksi hallituksen esityksessä (s. 36) todetaan varsin mittavia lisäyksiä uuden kirjanpitoyksikön ostoihin Palkeettukipalveluyksiköltä: vuonna 2025 350 000 euroa, kun ne vuonna 2022 olivat 140 000 euroa. Lisäksi todetaan, että ”Palkeilta ostettaisiin jatkossa henkilöstöhallinnon kokonaispalvelu viranomaisille, ja sen kokonaishinta on Palkeiden laskelman mukaan noin 100 000 euroa.” Tämä on esimerkki muutoksesta, josta ei ole käyty erityisviranomaisten kanssa mitään keskustelua.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja oikeusministeriön suhde

Hallituksen esityksen (s. 38) mukaan ”(o)ikeusministeriölle jäisi suhteessa erityisviranomaisiin samanlainen rooli kuin suhteessa muihin hallinnonalansa sektoreihin. Ministeriö tulosohjaa viranomaisia ja virastoa ja huolehtii niihin liittyvien valtioneuvostotehtävien käytännön toimista esimerkiksi päälliköiden nimittämistä ja lautakuntien asettamista koskevissa asioissa.

Lisäksi ministeriö huolehtisi muista erityisviranomaisiin liittyvistä valtioneuvostotason tehtävistä, kuten säädösvalmistelusta sekä talousarvio- ja kehysvalmistelusta. Ministeriö toimisi edelleen hallinnonalan neuvotteluviranomaisena erityisviranomaisten osalta tarkentavaa virkaehtosopimusta koskevissa asioissa sekä päättäisi viraston henkilökunnan palkkauksesta ja virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta. Oikeusministeriö vastaisi edelleen niistä virastojen vuokrasopimuksista, jotka kuuluvat oikeusministeriön päätösvaltaan.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhteisen viraston perustamisen yhteydessä on syytä tarkastella myös ministeriön suhdetta eritysesti niihin valvontaviranomaisiin, joilla kansainvälisten suositusten ja EU- lainsäädännönkin perusteella on erityisen vahva itsenäinen ja riippumaton asema. Tämä koskee erityisesti tasa-arvovaltuutettua, tietosuojavaltuutettua ja yhdenvertaisuusvaltuutettua.

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 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, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettua, 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.

Päätösvalta toimitila- asioissa

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. Siksi 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.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Hallintopäällikkö Kari Kananen

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