OIKEUSMINISTERIÖ

TÄYDENNETTY VASTINE
(muutokset keltaisella)

Hallinto- ja ohjausosasto

21.11.2023 VN/22969/2023

Hallitusneuvos Satu-Maaria Natunen

Johtava asiantuntija Juha Saunamäki

Eduskunnan lakivaliokunnalle 20.11.2023

HE 31/2023 vp

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoa koskevasta hallituksen esitystä annettujen lausuntojen johdosta. Oikeusministeriö toteaa seuraavaa.

1. Viranomaisten riippumattomuus

Professori Olli Mäenpään lausunto 27.10.2023

Professori Mäenpää katsoo, että ehdotettu organisaatiomalli, jossa laillisuusvalvontaviranomaiset toimisivat ministeriön alaisen hallinnollisen viraston osana, olisi ilmeisesti omiaan heikentämään niiden itsenäisen, riippumattoman ja puolueettoman toiminnan edellytyksiä. Esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämät erityisvaatimukset tietosuojavaltuutetun itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta voisivat jäädä asianmukaisesti toteutumatta. Virastomalli voi aiheuttaa tarpeettomia hallinnollisia jännitteitä ja heikentää laillisuusvalvontaviranomaisten itsenäisyyttä.

Oikeusministeriö toteaa, että Suomea sitovissa kansainvälisissä säännöksissä ja sopimuksissa sekä kansainvälisessä oikeuskäytännössä edellytetään etenkin tietyiltä esitetyssä uudistuksessa mukana olevilta valvovilta viranomaisilta ja Onnettomuustutkintakeskukselta riippumattomuutta ja itsenäisyyttä. Viranomaiset ovat riippumattomia myös kotimaisen lainsäädännön nojalla. Niillä viranomaisilla, joiden riippumattomuudesta on erityisesti säädetty, riippumattomuus liittyy niiden lainsäädännössä säädettyihin tehtäviin. Näihin tehtäviin, niiden hoitamiseen ja hoitamisen edellytyksiin ei tässä hallituksen esityksessä puututa. Uuden viraston hallintopalveluyksikölle ei esitetä siirrettäviksi sellaisia tehtäviä tai toimivaltuuksia, joista säädetään viranomaisia koskevissa laeissa.

Tietosuojavaltuutetun asema perustuu ensinnäkin tietosuojalain (1050/2018) 8 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tietosuojavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Vastaava säännös sisältyy lakiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki). Riippumattomuus on myös EU:n tietosuojalainsäädäntöön perustuva vaatimus. Yleisen tietosuoja-asetuksen 54 artiklan (ja direktiivin (EU) 2016/680 eli ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivin 42

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

artiklan) mukaan valvontaviranomaisen on toimittava täysin riippumattomasti hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan. Vaatimus henkilötietojen suojaa valvovan viranomaisen riippumattomuudesta sisältyy myös EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohtaan sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklan 2 kohtaan. Tietosuojan valvontaviranomaisen riippumattomuutta edellyttää lisäksi Euroopan neuvoston yleissopimus 108.

Tietosuoja-asetuksen 54 artiklan 2 kohta edellyttää, että minkään valvontaviranomaisen jäseneen tai jäseniin ei saa vaikuttaa ulkopuolelta suoraan eikä välillisesti heidän hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan tämän asetuksen mukaisesti, eivätkä he saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita miltään taholta. Vastaavat säännökset sisältyvät direktiivin 42 artiklan 2 kohtaan. Myös Euroopan unionin tuomioistuin on pitänyt riippumattomuudesta varmistumisen kannalta keskeisenä, että ulkopuoliset eivät voi vaikuttaa valvontaviranomaisen päätöksiin suoraan taikka välillisesti. Esimerkiksi valtuutetun ja keskushallinnon viranomaisen välinen esimies-alaissuhde voi vaarantaa riippumattomuuden. Valvonnan on oltava objektiivista, tehokasta ja luotettavaa. Sen arvioinnissa, millä tavalla ehdotettu sääntely vaikuttaisi tietosuojavaltuutetun riippumattomuuteen, keskeistä onkin, vaikuttaisivatko säännökset niihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin, joista säädetään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, tietosuojalaissa ja rikosasioiden tietosuojalaissa. Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta siirrettäväksi uudelle virastolle sellaisia tehtäviä tai toimivaltuuksia, joista säädetään edellä mainituissa tietosuojan yleislaeissa.

EU:n tietosuojalainsäädäntö edellyttää myös, että valvontaviranomaiselle osoitetaan tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti, mukaan lukien tehtävät ja valtuudet, jotka liittyvät keskinäiseen avunantoon, yhteistyöhön ja osallistumiseen tietosuojaneuvoston toimintaan. Kuitenkaan sille, millä tavalla tämä teknisesti toteutetaan, EU:n tietosuojalainsäädännössä ei aseteta tarkempia edellytyksiä. Hallituksen esityksellä siirrettäisiin uudelle virastolle ainoastaan sellaisia hallinnollisia tukipalveluita, jotka ovat tyypillisesti samoja viranomaisesta riippumatta ja tukevat näitä tehtävissään, mutta ne eivät vaikuttaisi siihen, millä tavalla tietosuojavaltuutettu hoitaa tehtäviään tai käyttää toimivaltuuksiaan, eivätkä puuttuisi niiden sisältöön.

Tietosuojalainsäädäntö edellyttää, että valvontaviranomaisella on oma henkilöstö, jonka se valitsee itse ja joka toimii asianomaisen valvontaviranomaisen jäsenen tai jäsenten yksinomaisessa ohjauksessa. Hallituksen esityksellä ei vaikuteta näihin näkökohtiin. Jäsenvaltion on lisäksi tietosuojalainsäädännön mukaisesti varmistettava, että valvontaviranomaiseen sovelletaan varainhoidon valvontaa, joka ei vaikuta sen riippumattomuuteen, ja että sillä on erillinen julkinen vuotuinen talousarvio, joka voi olla osa valtion tai kansallista kokonaistalousarviota. Hallituksen esityksessä ei muutettaisi sitä, että valtion talousarvioesityksessä esitetään vuosittain tietosuojavaltuutetun euromääräinen määräraha, mihin kiinnittyy myös määrärahan vähimmäistaso ministeriön ja valtuutetun välisessä tulosohjauksessa. Talousarvioesitysten lisäksi vuosittaiset tulossopimukset määrärahatietoineen ovat julkisia asiakirjoja. Tietosuojavaltuutettu hoitaisi edelleen itse myös tulosneuvottelunsa. Tietosuojavaltuutetulla säilyy riippumattomuusvaatimusten mukainen oikeus päättää edelleen mm. resurssiensa käytöstä ja kohdentamisesta, henkilöstönsä nimittämisestä, henkilöstörakenteestaan ja -politiikastaan.

Voimassa olevassa laissa kansainvälisten vaatimusten kannalta suurin kysymysmerkki on ehkä ollut tietosuojalain 8 §:n 1 momentti, jonka mukaan tietosuojavaltuutettu on valvontaviranomaisena ”oikeusministeriön yhteydessä”. Käytetty sanamuoto on ollut omiaan aiheuttamaan käsityksen siitä, että tietosuojavaltuutettu olisi oikeusministeriön alaisuudessa. Tähän hallituksen esityksellä ehdotetaan muutosta siten, että tietosuojavaltuutettu olisi jatkossa ”oikeusministeriön hallinnonalalla”.

Myöskään muiden viranomaisten, joita hallituksen esitys koskee, hallinnollisesta järjestämisestä ei ole säädetty kansainvälisellä tasolla. Käytännössä riippumattomuus on organisaatiomuotoon katsomatta edellyttänyt, että viranomainen voi itse päättää henkilöstöstään ja resursseistaan sekä toimintansa organisoinnista ja prioriteeteistaan. Viranomaisille tulee osoittaa niiden tehtävien hoitamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi riittävät taloudelliset ja tekniset sekä henkilöstöresurssit. Niiden käyttöön tulee osoittaa riittävät toimitilat ja infrastruktuuri. Erityiset riippumattomuusvaatimukset on kansainvälisissä normeissa ja sopimuksissa asetettu tietosuojavaltuutetun lisäksi yhdenvertaisuuselimille (yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu), tiedusteluvalvontaviranomaiselle ja turvallisuustutkintaviranomaisille.

Eräät EU:n direktiivit edellyttävät, että jäsenvaltiot nimeävät ***yhdenvertaisuuselimen tai -elimiä***, joiden tehtävänä on edistää direktiivien tavoitteita. Direktiivit edellyttävät, että jokaisessa jäsenvaltiossa on vähintään yksi toiminnassaan riippumaton yhdenvertaisuuselin. Elimelle tai elimille tulee osoittaa riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen.

Yhdenvertaisuuselinten tulee olla itsenäisiä valtiovallasta, ja niille tulee taata riittävät resurssit ja toimitilat sekä riittävä henkilökunta tehtäviensä hoitamiseen. Yhdenvertaisuuselinten tulee saada valita oma henkilöstönsä, ja niiden johtoa on suojeltava mielivaltaiselta erottamiselta (Ks. komissio v. Unkari C-288/12, EU:C:2014:237).

Euroopan komissio antoi 2018 suosituksen yhdenvertaisuuselimiä koskevista normeista (EU 2018/951). Komissio suositteli, että jäsenvaltiot kiinnittäisivät huomiota yhdenvertaisuuselinten organisaatioon, niiden asemaan hallinnon rakenteessa, niiden määrärahojen osoittamiseen ja resurssien käyttöön. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä henkilöstön, myös johtotehtävissä toimivien henkilöiden, nimitys- ja irtisanomismenettelyihin. Komissio korosti, että näiden seikkojen huomioiminen ei saisi rajoittaa jäsenvaltioiden omien kansallisten organisaatiorakenteiden käyttöä. Komissio totesi myös, että tutkimusten mukaan yhdenvertaisuuselinten riippumattomuus ja tehokkuus vaarantuu esimerkiksi liian vähäisen henkilöstön tai ulkoisen painostuksen johdosta.

Kansallisten yhdenvertaisuuselinten eurooppalainen verkosto Equinet on laatinut indikaattorit, joiden avulla yhdenvertaisuuselinten itsenäisyyttä voidaan mitata. Indikaattoreissa mainitaan muun ohella halllituksen suorat tai epäsuorat ohjeet, yhdenvertaisuuselimen kyky palkata oma henkilöstönsä ja resurssien riittävyys.

EU-lainsäädäntö ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että ***tiedustelutoiminnan lailli-suutta*** valvoo toimeenpanokoneistosta sekä tiedusteluviranomaisista täysin riippumaton valvontaelin tai tuomioistuin. EU:n perusoikeusvirasto julkaisi vuosina 2015 ja 2017 raportit tiedustelutoiminnasta ja sen valvon-

nasta EU-jäsenvaltioissa. Vuoden 2017 raportissa perusoikeusvirasto suositteli muun ohella jäsenvaltioita varmistamaan, että tiedustelutoimintaa valvoo riippumaton valvontaelin tai tuomioistuin. Valvontaelimellä on oltava riittävät valtuudet ja resurssit sekä riittävästi osaavaa henkilökuntaa tehtävän hoitamiseen.

YK:n erityisraportoijan Martin Scheininin vuonna 2010 julkaisemassa raportissa esitetään suosituksia ihmisoikeuksien turvaamisen varmistamiseksi terrorismin vastaiseen taisteluun liittyvässä tiedustelutoiminnassa ja tiedustelutoiminnan valvonnassa. Raportin mukaan ei ole yhtä oikeaa tapaa järjestää tiedusteluvalvontaa, mutta on suositeltavaa, että ainakin yksi valvontaviranomainen on täysin riippumaton tiedusteluviranomaisista ja toimeenpanovallasta. Kyseisellä valvontaviranomaisella tulisi lisäksi olla toimivalta, resurssit ja asiantuntemus oma-aloitteisen valvonnan harjoittamiseen.

Euroopan ihmisoikeusopimusta valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa tiedusteluvalvontaa harjoittavien toimielinten riippumattomuuteen useissa tapauksissa. Tuomioistuin on korostanut, että toimielimen pitää olla riittävän itsenäinen toimeenpanovallan käyttäjistä. Laillisuusvalvontaelimellä ei saa olla liian läheisiä poliittisia kytköksiä.

EU:n lainsäädännössä ja Suomea sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa korostuu vaatimus ***turvallisuustutkintaviranomaisen*** toiminnalliselle itsenäisyydelle. Hyvänä käytäntönä pidetään järjestelmää, jossa turvallisuustutkintaviranomainen on itsenäinen viranomainen, jolla ei ole yhteyttä ministeriöön tai valvontaviranomaisiin.

EU:n lainsäädäntö edellyttää, että jäsenvaltioissa turvallisuustutkintoja suorittava viranomainen on pysyvä, toiminnassaan riippumaton ja organisatorisesti erillään valvontaviranomaisista sekä kaikista tahoista, joiden edut tai tehtävät saattavat joutua ristiriitaan tutkintaviranomaisen tehtävien kanssa. Viranomaisella on oltava riittävät voimavarat, mukaan luettuna määrärahat, jotka mahdollistavat sen tehtävien suorittamisen sekä tarvittavat tilat.

Esimerkiksi kansainvälisen siviili-ilmailusopimuksen (SopS. 11/1949) 2 mukaan valtion tulee perustaa onnettomuustutkintaviranomainen, joka on riippumaton valtion ilmailuviranomaisista ja muista tahoista, jotka voivat puuttua tutkinnan johtamiseen tai objektiivisuuteen. Onnettomuustutkintaa suorittavalle viranomaiselle tulisi taata riittävät resurssit sen tehtävien hoitamiseksi.

Onnettomuustutkintaviranomaisen itsenäisyydestä on säädetty myös rautateiden turvallisuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU 2016/798) artiklassa 16, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion on perustettava kansallinen turvallisuusviranomainen. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella turvallisuusviranomaisella on riittävät sisäiset ja ulkoiset organisatoriset valmiudet henkilöstöresursseina ja aineellisina voimavaroina. Viranomaisen on oltava organisaatioltaan, oikeudelliselta rakenteeltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton rautatieyrityksistä, rataverkon haltijoista, hakijoista tai hankintayksiköistä sekä palveluhankintasopimuksia tekevistä yksiköistä.

Turvallisuustutkintaviranomaisen asemasta on säädetty myös meriliikennealan onnettomuuksien tutkinnan perusperiaatteista ja neuvoston direktiivin 1999/35/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/59/EY muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/18/EY. Direktii-

vin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava oman lainsäädäntönsä mukaisesti ja tarvittaessa yhteistyössä oikeudellisesta tutkinnasta vastaavien viranomaisten kanssa, että turvallisuustutkinnat ovat riippumattomia rikostutkinnasta ja muusta rinnakkaisesta tutkinnasta, jotka suoritetaan vastuun määrittämiseksi tai syyllisyyden kohdentamiseksi. Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että turvallisuustutkinta suoritetaan puolueettoman, pysyvän ja tarvittavat valtuudet omaavan tutkintaelimen vastuulla. Jotta turvallisuustutkinta toteutettaisiin puolueettomasti, tutkintaelimen organisaation, oikeudellisen rakenteen ja päätöksenteon on oltava riippumaton kaikista osapuolista, joiden edut saattaisivat olla ristiriidassa kyseisen tehtävän kanssa.

Edellä mainitut riippumattomuuden ulkoiset merkit säilyisivät viranomaisilla myös perustettavaksi ehdotetussa virastossa. Erityisviranomaisille turvattaisiin vastaavasti kuin nykyisin taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen niiden tehtävien suorittamiseksi tehokkaasti.

Pelkästään se, että itsenäisten viranomaisten ja niiden eräiden hallinnollisten tukipalvelujen organisoinnin muoto olisi virasto, ei vaikuttaisi viranomaisten riippumattomuuteen. Virastolla ei olisi sellaista päällikköä, jonka toimivalta millään tavalla ulottuisi erityisviranomaisten toimialalle. Viranomaisten päälliköillä ei olisi virastossa esimiestä, joka käyttäisi heihin työnjohto- ja valvontavaltaa. Viranomaisen henkilöstö olisi edelleen ko. viranomaisen yksinomaisessa määräysvallassa. Viranomaiset laatisivat edelleen omat työjärjestyksensä ja suunnittelisivat oman organisaationsa sekä neuvottelisivat määrärahoistaan ja päättäisivät niiden käytöstä.

Perustettavassa hallintopalveluyksikössä hoidettaisiin asioita, jotka eivät liity viranomaisten laissa säädettyyn toimialaan. Esitetyllä lailla siirrettäisiin uuden viraston hallintopalveluyksikölle sellaisia hallinnollisia tukipalveluita, jotka ovat tyypillisesti samoja viranomaisesta riippumatta. Tuen käyttöaste olisi viranomaisen omassa päätösvallassa, niin kuin se olisi silloinkin, jos vastaavat palvelut ostettaisiin ulkopuolelta. Hallintopalveluyksikön johtajan toimivalta olisi lain ja valmisteltavan asetuksen säännöksin rajattu koskemaan vain hallintopalveluyksikön tehtäväalan asioita, vaikka hän olisi samalla muodollisesti kirjanpitoyksikön johtaja.

Esitys vahvistaisi erityisviranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, kun ne siirrettäisiin pois poliittisesti johdetun valtioneuvoston yhteydestä, ja kun ne käytännössä saisivat tukipalvelunsa muualta kuin oikeusministeriöltä.

2. Viraston rakenne

Professori Olli Mäenpään lausunto 27.10.2023

Professori Mäenpää katsoo, että hankkeen tavoitteet eivät välttämättä edellyttäisi erityisviranomaisten siirtämistä perustettavan virastoon, vaan palvelukeskusmallissa hallinnollisen tehokkuuden näkökohdat olisi paremmin ja kustannustehokkaammin sovitettavissa yhteen muun muassa yhteen oikeusturvan, laillisuusvalvonnan ja riippumattoman päätöksenteon perusedellytysten turvaamisen kanssa. Keskuksen tehtävät voitaisiin tuottaa myös perustettavan Oikeuspalveluviraston tai Tuomioistuinviraston hallintopalveluihin tukeutuen. Lisäksi Mäenpää esittää kysymyksen siitä, olisivatko erityisviranomaiset siirrettävissä Oikeuspalveluvirastoon.

Valtiovarainministeriön lausunto 27.10.2023

Valtiovarainministeriö katsoo, että esitetty virastorakenne eroaa siitä, mitä valtion virastorakenteiden osalta suositellaan. Virastot tulisi muodostaa tehtävälähtöisesti tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 20.10.2023

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että järjestelyn erikoisuuksiin kuuluisi se, että virastossa toimivat erityisviranomaiset valvoisivat omilla sektoreillaan toisiaan ja yhteistä virastoaan sekä oikeusministeriötä, jonka hallinnonalalle virasto kuuluu. Valvonnan kaikinpuolisen riippumattomuuden ja sen uskottavuuden kannalta järjestely ei ole ongelmaton.

Oikeusministeriön yhteydessä ja hallinnonalalla sijaitsevien henkilöstömäärältään pienten ja pienehköjen, itsenäisten viranomaisten kokoamista hallinnollisesti yhteen on selvitetty ministeriössä vuodesta 2018 lukien, kun ministeriö asetti asiassa ensimmäisen selvityshenkilön. Perusteena selvittelylle on ollut muun muassa se, että hallinnollisten tehtävien yhteen kokoamisella saavutettaisiin synergiaetuja, jolloin resursseja voitaisiin kohdistaa tehokkaammin kunkin viranomaisen perustehtävään. Ensimmäisessä selvityksessä tuli ottaa huomioon eduskunnan tietosuojaa koskevan lainsäädännön yhteydessä antama lausuma, jossa edellytettiin hallituksen selvittävän, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi.

Selvityshenkilö esitti kahta vaihtoehtoista mallia: tietosuojaviranomaisen muuttamista virastoksi, jonka itsenäinen hallintoyksikkö tuottaisi määrätyt hallinto- ja tukipalvelut muille erityisviranomaisille, tai uuden viraston perustamista erityisviranomaisten hallinto- ja tukitehtävien hoitamista varten.

Ensimmäisen mallin, ns. emovirastomallin, ongelmaksi katsottiin se, että muut itsenäiset ja riippumattomat viranomaiset olisivat tietosuojaviranomaiseen nähden muodollisesti vähemmän riippumattomia. Epävarmaa olisi myös, pystyttäisiinkö tällainen malli 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 olisi.

Vastaavantyyppiset itsenäisyyshaasteet voisivat koskea myös Mäenpään lausunnossaan esiin ottamia malleja, joissa hallintopalvelut viranomaisille tuottaisi Tuomioistuinvirasto tai perustettava Oikeuspalveluvirasto – molemmat päällikkövirastoja. Toisaalta tällainen malli vastaisi asioiden nykyistä hoitotapaa siinä, että viranomaiset saavat tietyt palvelut tietyltä tai tietyiltä päällikkövirastoilta (nyt esim. OM, Ulosottolaitos) ja voivat päättää esimerkiksi asiantuntijapalvelujen ostosta ulkopuolelta. Palvelujen kokoaminen jonkin toisen keskusviraston alle tuottaisi nykyiseen nähden sinänsä synergiaetuja. Malli olisi kuitenkin hallinnollisesti raskas, kun aiempaa enemmän keskitetyt palvelut tulisi hankittaviksi toiselta virastolta. Organisaatioiden rajat muodostaisivat oikeusministeriön näkemyksen mukaan tällaisessa mallissa jäykemmän rajan vastuiden määrittelylle ja jakamiselle ja palvelujen tuottamiselle kuin nyt esitetyssä mallissa. Yksi nyt esitettyä mallia puoltava näkökohta on

myös se, että kokonaisuus muodostaisi yhdessä kirjanpitoyksikön, toisin kuin siinä tapauksessa, että palveluyksikkö sijaitsisi toisen kirjanpitoyksikön alla toisessa virastossa.

Selvityshenkilö tarkasteli myös sellaista päällikkövirastomallia, jossa erityisviranomaisilla olisi ollut itsenäinen asema (jonkin viraston, esimerkiksi tietosuojaviraston) virastopäällikön alaisuudessa. Tätä ei pidetty toteuttamiskelpoisena mallina, koska erityisviranomaisten substanssitoiminnassa ei ole nähtävissä olennaisia mahdollisuuksia sellaisten synergiahyötyjen aikaansaamiseen, joita päällikkövirastossa voitaisiin saavuttaa.

Selvityshenkilön vuonna 2019 esittämässä toisessa vaihtoehdossa, hallinto- ja tukitehtävien hoitamista varten perustettavassa kokonaan uudessa virastossa, painottuivat hallintotehtävien yhteen kokoamisen selkeys ja erityisviranomaisten toisiinsa kohdistaman valvonnan parempi uskottavuus kuin ns. emovirastomallissa. Erityisviranomaiset olisivat tässä ratkaisussa olleet toisiinsa nähden yhdenvertaisessa asemassa, jolloin niiden toisiinsa kohdistamassa valvonnassa voitaisiin välttää niitä ongelmia, joita emovirastomallissa saattaisi syntyä.

Asian jatkovalmistelussa selvitettiin kahta eri vaihtoehtoa: nyt esitettyä yhden viraston mallia sekä selvityshenkilön esittämää palvelukeskusmallia, jossa perustettava palvelukeskus tuottaisi hallinnolliset palvelut erityisviranomaisille. Palvelukeskus olisi erityisviranomaisista kokonaan erillinen organisaatio, ja viranomaiset olisivat kukin oma organisaationsa.

Palvelukeskusmallin eteenpäin kehittämisestä luovuttiin asian valmisteluvaiheessa siksi, että malli on hallinnollisesti raskas ja olisi lisännyt hallinnollista taakkaa palveluja käytettäessä, kun ne olisi tullut hankittaviksi erilliseltä virastolta. Käytännössä palvelukeskusmallin valinta olisi tarkoittanut myös sitä, että oikeusministeriön hallinnonalalle olisi perustettu uusi, epätarkoituksenmukainen pieni virasto (alle 10 henkeä), joka olisi tarjonnut palveluja pienille ja pienehköille (2-54 henkeä) viranomaisille. Asian valmistelussa katsottiin, että perustettavien virastojen tulisi pääsääntöisesti olla niin suuria, että ne voivat hoitaa ydintehtäviensä lisäksi toimintaansa liittyvät hallintotehtävät. Myös pienen viraston perustamisen ja ylläpitämisen taloudelliset kustannukset nousisivat suhteettoman suuriksi. Tarkoituksena ei ole ollut pienten viranomaisten palvelujen tehostamiseksi ja järjestämiseksi kasvattaa hallintoviranomaisten määrää vaan ennemmin selkeyttää hajallaan tähän saakka olleiden hallintotehtävien järjestämistä.

Palvelukeskusmalli olisi muistuttanut Mäenpään lausunnossaan mainitsemaa KEHA-keskusta, joka on valtakunnallinen, maantieteellisesti hajautetulla toimintamallilla ja verkostomaisesti toimiva ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava virasto. KEHA-keskuksen palvelemien virastojen ja toimistojen määrä ja palvelujen piirissä olevan henkilöstön määrä on kuitenkin täysin toista mittaluokkaa kuin erityisviranomaisten tapauksessa.

Tilannetta ei voi myöskään täysin verrata tuomioistuinsektoriin, jossa keskushallintopalvelut järjestävä hallinnollinen virasto (Tuomioistuinvirasto) tarjoaa tukipalveluita itsenäisille ja riippumattomille tuomioistuimille. Erona tässäkin vertailussa on sektorien erilainen koko. Tuomioistuimia on 36, ja niissä työskentelee yhteensä noin 3 500 henkilöä. Tuomioistuinviraston henkilöstön määrä on noin 50. Erityisviranomaisissa työskentelee 175 henkilöä, ja yhteiseen hallintopalveluyksikköön on suunniteltu seitsemää virkaa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan olisi epätarkoituksenmukaista perustaa tämänkokoista viranomaiskokonaisuutta varten omaa palvelukeskusvirastoa. Hallinnollisten palvelujen yhteen kokoamisessa on ollut kyse muun ohessa valtion tehtävien hoitamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisesta virastorakenteesta.

Kuten valtiovarainministeriö lausunnossaan toteaa, esitetty virastorakenne eroaa osittain siitä, mitä valtion virastorakenteiden osalta suositellaan. Kuten VM edelleen toteaa, virastolle säädettäväksi esitetty poikkeuksellinen vastuunjako sekä ohjaus- ja johtamisrakenne liittyvät siihen kuuluvien viranomaisten erityisluonteeseen.

Oikeusministeriö toteaa, että virasto-käsitteestä ei ole lainsäädännössä yksiselitteistä määritelmää tai mallia, josta ilmenisi, mitä tehtäviä virastoon kuuluisi ja miten se tulisi organisoida. Perustuslain 119 §:n mukaan *valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä*.

Valtiovarainministeriön julkaiseman Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet -suosituksen (VN/11537/2021) mukaan 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. Virastolla voidaan tarkoittaa erilaisia kokonaisuuksia, jotka on tarkoituksenmukaisuusperustein muodostettu tiettyä taloushallinnollista tai muuta hallinnollista tarkoitusta varten.

Oikeushallinnon erityisviranomaisten keskinäisenkin riippumattoman valvonnan mahdollistuminen myös jatkossa varmistetaan viranomaisten ja hallintopalveluyksikön erillisyydellä toisistaan. Hallintopalveluyksikön tehtävät on ehdotettu säädettäviksi lain ja asetuksen tasolla. Viranomaiset eivät olisi myöskään toisiinsa sidoksissa, sillä niillä ei olisi välttämättömiä yhteisiä hallinto- ja tukiasioita sen enempää kuin nytkään.

3. Oikeusministeriön ohjaus ja ministeriölle jäävät toimivallat

Professori Olli Mäenpään lausunto 27.10.2023

Professori Mäenpää toteaa, että koska kukin ministeriö vastaa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan, ministeriöllä on yleinen ohjaus- ja valvontavalta alaisiinsa viranomaisiin ja siten myös perustettavaksi ehdotettavaan virastoon. Oikeusministeriön ohjaustoimivalta sisältää ainakin strategisen ohjauksen ja tulosohjauksen, minkä lisäksi sillä on yleinen hallinnollinen ohjausvalta. Tämä ministeriön hallinnollinen ohjausvalta ja jo sen käyttämisen mahdollisuus voivat osoittautua ongelmallisiksi erityisesti laillisuusvalvontaviranomaisten itsenäisen ja riippumattoman aseman sekä toiminnan puolueettomuusvaatimuksen kannalta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 20.10.2023

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että käytännössä erityisviranomaisten itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen keskeisemmin vaikuttavat toimivaltuudet säilyisivät oikeusministeriöllä jatkossakin: tulosohjaus, virkajärjestelyoikeus, palkkatoimivalta ja virkaehtosopimuslain mukainen neuvottelutoimivalta.

Ihmisoikeuskeskuksen lausunto 24.10.2023

Myös Ihmisoikeuskeskus katsoo, että erityisvaltuutettujen riippumattomuus ja rakenteellinen etäisyys oikeusministeriöstä toteutuu esityksessä vain nimellisesti. Käytännössä niiden itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen keskeisemmin vaikuttavat toimivaltuudet, kuten tulosohjaus sekä palkka- ja virkatoimivalta, säilyvät yhä ministeriöllä. Vaikka erityisvaltuutettujen asema huomioidaan tulosohjausprosessissa, lähtökohtaisesti tulosohjausta ei voi pitää täysin ristiriidattomana itsenäisyyden ja riippumattomuuden tavoitteen kanssa. Oikeusministeriö päättäisi yhä myös viranomaisen päällikölle annettavasta varoituksesta.

Oikeusministeriö toteaa, että perustettavaksi ehdotetun viraston organisaatiomalli ei ole sellainen, jossa viraston hallintopalveluyksiköllä olisi mitään toimivaltaa viranomaisten toiminnan suunnitteluun ja järjestämiseen. Hallintopalveluyksikön johtaja ei olisi virastopäällikön tavoin vastuussa viraston toiminnan kehittämisestä, tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta, koska sellainen edellyttäisi jonkinasteista mahdollisuutta substanssiasioiden johtamiseen tai ohjaamiseen, mikä puolestaan olisi ristiriidassa erityisviranomaisten itsenäisyyden vaatimuksen kanssa. Näin ollen ei voisi syntyä ohjaus- ja valvontasuhdetta, jossa oikeusministeriön viraston hallintopalveluyksikköön kohdistama ohjaussuhde heijastuisi hallintopalveluyksikön ja erityisviranomaisen suhteeseen.

3.1. Tulosohjaus

Perustuslain 46 §:ssä säädetään hallituksen tilivelvollisuudesta eduskunnalle muun muassa valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaan ministeriön tehtävänä on käsitellä muun muassa oman toimialansa tulosohjausasiat. Valtion talousarviolain 12 §:ssä säädetään ministeriöiden velvollisuudesta suunnitella hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta. Suunnittelun on tuotettava valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot.

Oikeusministeriön tulosohjaus suhteessa erityisviranomaisiin säilyisi sellaisena kuin se on nykyään eikä esitetty virastomalli muuttaisi erityisviranomaisten hallinnollista ohjaamista sen myötä, että ne sijaitsevat virastossa, jonka hallintopalveluyksikön toimintaa ministeriö tulosohjaa erikseen. Oikeusministeriön tulosohjaamilla toimialoilla, kuten esimerkiksi tuomioistuinlaitoksella ja Syyttäjälaitoksella, on usein korotetut vaatimukset riippumattomuudelleen esimerkiksi lainkäyttötoiminnassaan, mikä otetaan tulosohjausmenettelyissä tarkoin huomioon. Vastaavia periaatteita sovelletaan myös erityisviranomaisten riippumattomuus turvaten.

3.2. Palkka- ja neuvottelutoimivalta

Oikeusministeriön hallinnonalalla on ollut aiempina vuosikymmeninä runsaasti itsenäisiä virastoja ja viranomaisia, joista osa hyvinkin pieniä. Virastoja koskeva virkajärjestely- ja palkkatoimivalta on vanhastaan keskitetty oikeusministeriölle, mitä on perustellut nimikkeistön ja palkka-asioiden yhdenmukainen soveltaminen laajalla hallinnonalalla ja etenkin tietyn sektorin (esimerkiksi tuomioistuimet ja aiemmin yksittäiset ulosottovirastot) kaikissa virastoissa ja viranomaisissa. Kyseisiä toimivaltoja on siirretty keskusvirastoille ja valtakunnalli-

sille virastoille tyypillisesti joitakin vuosia niiden perustamisen jälkeen, viimeksi tuomioistuimia koskeva toimivalta Tuomioistuinvirastolle. Toimivaltoja ei ole siirretty henkilöstömäärältään pienille virastoille, vaan yhdelle toimijalle sektoria kohti.

Palkkatoimivallasta säädetään valtion virkaehtosopimuslaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Neuvottelutoimivallasta päättää valtiovarainministeriö. Jos neuvottelu- ja palkkatoimivaltaa esitettäisiin siirrettäväksi oikeusministeriöltä pois, harkittavaksi tulisi se, esitettäisiinkö toimivaltoja yksittäiselle viranomaiselle vai nyt perustettavaksi ehdotetulle virastolle.

Viranomaisten henkilökunta kuuluu nyt saman tarkentavan virkaehtosopimuksen soveltamisalaan kuin oikeusministeriön henkilökunta, eikä olisi tarkoituksenmukaista neuvotella erillisiä tarkentavia virkaehtosopimuksia niin pienelle henkilöstömäärälle kuin yksittäisissä viranomaisissa on. Myös noin 175 henkeä – eli kaikkia erityisviranomaisia – koskeva tarkentava virkaehtosopimus olisi varsin suppea soveltamisalaltaan.

Virkaehtosopimusneuvottelut koskevat koko ministeriön hallinnonalaa – kyseisen tarkentavan sopimuksen osalta oikeusministeriötä, erityisviranomaisia ja Oikeusrekisterikeskusta – eikä niissä ole kysymys edes välillisestä erityisviranomaisten toiminnan ohjaamisesta, vaan virkaehdoista sopimisesta valtion neuvottelu-osapuolten kesken. Oikeusministeriö katsoo, ettei oikeusministeriölle osoitettu tarkentavan virkaehtosopimuksen neuvottelutoimivalta siten ole ristiriidassa erityisviranomaisten itsenäisyyden vaatimuksen kanssa. Toiseksi tehtävän siirto esitetylle virastolle ei vähentäisi oikeusministeriön neuvottelutoiminnan voimavaratarpeita, vaan edellyttäisi päällekkäisten voimavarojen osoittamista viraston käyttöön.

Kun sama tarkentava virkaehtosopimus koskee niin oikeusministeriötä, kyseessä olevia erityisviranomaisia kuin Oikeusrekisterikeskustakin, on perusteltua, että myös sen nojalla tehtävät palkanosien vahvistamiset ja muut palkkapäätökset tehdään keskitetysti, käytännössä sopimuksen työnantajan puolelta neuvotelleella taholla eli oikeusministeriössä. Näin turvataan se, että yhteistä tarkentavaa virkaehtosopimusta sovelletaan yhdenmukaisesti eri virastoissa ja viranomaisissa. Oikeusministeriön hallinnonalalla on yhdellä sopimusalalla (ns. oikeuslaitos yleinen) virkaehtosopimusasetukseen perustuvana käytäntönä se, että vaikka neuvottelutoimivalta on oikeusministeriöllä, Tuomioistuinvirasto ja Syyttäjälaitos tekevät ko. tarkentavan virkaehtosopimuksen nojalla palkkapäätökset omilla sektoreillaan. Näilläkin sektoreilla päätöksenteko on siis keskitetty, eikä esimerkiksi yksittäisellä tuomioistuimella ole palkkatoimivaltaa.

Oikeusministeriö katsoo myös, ettei palkanosien vahvistaminen ole osa viranomaisen resurssien kohdentamista, niin kuin Ihmisoikeuskeskuksen lausunnossa on todettu, vaan työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen solmiman virkaehtosopimuksen soveltamista.

Neuvottelu- ja palkkatoimivallan säilyttämistä nykyisellä tavalla oikeusministeriöllä on enimmäkseen puollettu hankkeen valmisteluvaiheessa niin erityisviranomaisissa kuin henkilöstöjärjestöissä.

3.3. Virkajärjestelytoimivalta

Tietosuojavaltuutetun lausunto 3.11.2023

Tietosuojavaltuutettu on esittänyt, että ratkaisuvallan viraston perustamisen jälkeen tietosuojan erityisviranomaiseen siirrettävistä ja sinne perustettavista uusista viroista tulee olla tietosuojavaltuutetulla. Valtuutettu pitää ongelmallisena toiminnan riippumattomuuden ja itsenäisyyden kannalta, mikäli virkojen siirroista viraston sisällä voitaisiin tosiasiallisesti päättää oikeusministeriössä valtion virkamieslain perusteella.

Tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat esittäneet lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin lisättäväksi seuraavaa säännöstä: *Virkamieslaista poiketen erityisviranomaisen virkaa ei voida siirtää ilman erityisviranomaisen erillistä suostumusta.*

Oikeusministeriö toteaa, että valtion virkamieslain 5 §:n mukaan virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu sekä muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen virastoon. Jos virka ei ole avoinna, virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella. Muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään saman viraston muuhun yksikköön viraston päätöksellä, jollei asetuksella toisin säädetä, ja saman ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan toiseen virastoon ministeriön päätöksellä.

Valtion virkamiesasetuksen 3 §:n mukaan muun viran kuin erittelyviran ja viraston päällikön viran perustamisesta ja lakkauttamisesta ja viran muuttamisesta samoin kuin viran siirtämisestä samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu, päättää asianomainen virasto. Siitä poiketen oikeusministeriö tekee päätökset, jotka koskevat esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien yhteydessä toimivan Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin, tietosuojavaltuutetun toimiston, tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon, konkurssiasiamiehen toimiston, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston, tasa-arvovaltuutetun toimiston, lapsiasiavaltuutetun toimiston, Onnettomuustutkintakeskuksen, kuluttajariitalautakunnan, Oikeusrekisterikeskuksen, oikeudenkäyntiavustajalautakunnan sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan virkoja.

Erityisviranomaisten virkojen siirtämistä, perustamista, lakkaamista ja muuttamista koskeva toimivalta on näin ollen jo nyt oikeusministeriöllä.

Kuten palkkatoimivallan, myös virkajärjestelytoimivallan laajan oikeusministeriölle keskittämisen taustalla on se, että ministeriön hallinnonalalla on ollut runsaasti itsenäisiä virastoja ja viranomaisia, joista osa hyvinkin pieniä. Toimivaltaa on siirretty vähitellen uusille keskushallinnon toimijoille.

Virkajärjestelytoimivaltaa ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole perusteltua säätää niin pienille toimijoille itselleen kuin esimerkiksi pienimmät erityisviranomaiset ovat. Toimivallan säätäminen ehdotetun viraston hallintopalveluyksikölle voisi olla perustellumpaa, mutta ei ennen kuin yksikön toiminta on käynnistynyt ja vakiintunut. Toimivallan säätämisessä viraston hallintopalveluyksikölle voisi toisaalta olla sama epäkohta kuin nyt on joissakin lausunnoissa nähty olevan siinä, että toimivalta on ministeriöllä – se ei olisi silloinkaan viranomaisilla itsellään.

Oikeusministeriö ei pidä TSV:n ja YVV:n lain 2 §:n 3 momenttiin esittämää muutosta tarpeellisena eikä kannatettavana. Toimivalta siirtää erityisviranomaisten, muun muassa valtuutettujen toimistojen, virkoja, on tähänkin saakka ollut ministeriöllä, ilman että siirtämiseen olisi säännösten mukaan tarvittu viranomaisen lupaa.

Samat virkajärjestelysäännökset – esimerkiksi ministeriön toimivalta siirtää hallinnonalallaan virka virastosta toiseen – koskevat kaikkia valtion virastoja, eikä esimerkiksi tuomarin viran siirtämisessä ole laissa erikseen edellytetty sen tuomioistuimen suostumusta, jonka virkaa siirto koskee. Keskushallinnon virkajärjestelytoimivaltaa ei siten ole nähty esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen kohdalla riippumattomuuskysymyksenä.

Virkojen siirtämiset virastosta toiseen ovat oikeusministeriön hallinnonalalla käytännössä liittyneet organisaatiomuutoksiin, kun tehtäviä on lain nojalla siirretty virastosta toiseen, yleensä uusiin perustettuihin virastoihin. Tällöin sovellettavaksi on tullut virkamieslain 5 a §, jonka mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Virka voidaan tällöin siirtää myös ilman virkamiehen suostumusta, jos se siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle.

Lisäksi on ollut joitakin yksittäisiä virkasiirtoja, jotka eivät ole liittyneet organisaatiouudistuksiin; näissä virkamieslaki edellyttää aina suostumusta virassa tai määräaikaisessa virkasuhteessa olevalta henkilöltä. Käytäntönä on ollut, että suostumus järjestelyyn on pyydetty myös ns. luovuttavalta ja vastaanottavalta virastolta.

Oikeusministeriö toteaa, että olennainen osa viranomaisen riippumattomuutta on se, että viranomainen saa päättää käytössään olevien resurssien kohdentamisesta ja nimittää henkilöstönsä, sekä se, että viranomaisen henkilöstö toimii sen yksinomaisessa ohjauksessa. Ministeriön näkemyksen mukaan virkojen perustamis- ja siirtämistoimivalta on kuitenkin tästä erillinen asia. Viran perustaminen on muodollinen päätös, joka ei liity resurssien kohdentamiseen eikä henkilöiden nimittämiseen. Ministeriö sopii viranomaisen käytettävissä olevista resursseista ja perustaa sen jälkeen viranomaisen esittämällä tavalla tarvittaessa uudet virat, joissa resurssit tulee käytettyä viranomaisen päättämällä tavalla.

Resurssien jakamiseen ja kohdentamiseen ei liity myöskään sellaista menettelyä, että ministeriö siirtäisi tyhjiä virkoja viranomaisesta toiseen, vaan jos viraston resurssitarpeet edellyttävät uusia virkoja, ne perustetaan. Näin meneteltiin esimerkiksi kun Tuomioistuinvirastoon siirtyi sen aloittaessa resursseja oikeusministeriöstä: Tuomioistuinvirastoon perustettiin uudet virat, eikä tyhjiä virkoja siirretty oikeusministeriöstä, vaikka tämäkin menettely olisi ollut ministeriön toimivallassa.

Ei ole siten näköpiirissä tilannetta, jossa yhden erityisviranomaisen virka siirrettäisiin ministeriön päätöksellä toiseen viranomaiseen siitä syystä, että ministeriö kohdentaisi resursseja uudella tavalla. Jos virka ja siihen nimitetty henkilö tulisivat siirrettäviksi esimerkiksi viranomaisesta hallintopalveluyksikköön, se tehtäisiin kaikkien osapuolten suostumuksin: niin viranomaisen, hallintopalveluyksikön kuin ao. virkamiehenkin.

Lausunnossa esitetystä säännösmuutoksesta herää sekin kysymys, tulisiko säännös sovellettavaksi myös virkamieslain 5 a §:n mukaisessa valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelytilanteessa, jossa virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Olisi epätarkoituksenmukaista, että lailla päätettyihin tehtävien siirtoihin liittyisi vielä viranomaisen suostumusedellytys; tehtävät siirtyisivät lain perusteella, mutta virkojen siirtämiseen ei saataisi mahdollisesti lupaa.

Jos tavoitteena olisi, että käytännössä erityisviranomainen päättäisi viran siirtämisestä oikeusministeriön sijaan – jos siis edellytyksenä siirtämiseen olisi erityisviranomaisen lupa – asiasta tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan säätää valtion virkamiesasetuksessa eikä nyt ehdotetussa laissa.

3.4. Päällikölle annettava varoitus

Toimivalta varoituksen antamiseen viranomaisen päällikölle ehdotetaan säädettäväksi oikeusministeriölle, niin kuin se on nytkin. Valtion virkamiesasetuksen 39 §:n mukaan viraston päällikölle annettavasta varoituksesta – kuin myös eräistä muista virkamiesoikeudellisista toimista – päättää asianomainen ministeriö, jollei lailla tai asetuksella toisin säädetä. Koska hallintopalveluyksikön johtaja, ehdotetun kirjanpitoyksikön päällikkö, ei olisi esimiessuhteessa viranomaispäällikköön, erityisellä säännöksellä on haluttu varmistaa se, ettei virkamiesasetuksen säännös viraston virkamiehelle antamasta varoituksesta tulisi sovellettavaksi hallintopalveluyksikön johtajan ja viranomaispäällikön välillä. Viranomaispäälliköt olisivat tässä mielessä rinnasteisia virastopäällikköihin, kuten ovat nytkin.

Ministeriölle jätettäisiin siten viranomaisten päälliköitä koskevia toimivaltoja, jotka on hallintopalveluyksikön ja viranomaisten erillisyyden vuoksi välttämätöntä säätää toiselle taholle kuin virastolle itselleen.

4. Hallintopalveluyksikön palvelut

Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto 15.11.2023

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan, että esityksen mukaan jatkossa viranomaisille tuotetaan hallintopalveluyksiköstä samat hallinnolliset palvelut kuin niille nykyisin tuotetaan oikeusministeriöstä ja eräistä muista virastoista. Muiden hallintopalveluyksikön tuottamien hallinnollisten palvelujen käytöstä ne voivat itse päättää. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, mitä nämä muut palvelut olisivat.

Hallintovaliokunta viittaa lausunnossaan lisäksi hallituksen esityksessä mainittuihin erityisviranomaisten toimintoihin, jotka ovat luonteeltaan lähellä tukitoimintoa, mutta jotka itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta johtuen tai tarkoituksenmukaisuussyistä säilyvät viranomaisten itsensä tehtävinä. Valiokunta katsoo, että viranomaisella itsellään säilytettävät toiminnot on tunnistettava ja yksilöitävä erikseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 20.10.2023

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että esityksestä herää kysymys siitä, mitä palveluita erityisviranomaiset voisivat valita, kun tietyt operatiiviset talous- ja henkilöstöhallintotehtävät ja kirjanpitoyksikkötehtävät hoidetaan niille joka tapauksessa, ja kun Palkeitten, Valtorin, ORK:n ja Senaatti-kiinteistöjen sopimusosapuolena olisi jatkossa uusi virasto tai oikeusministeriö. Erityisviranomaiset olisivat riippuvaisia hallintopalveluyksikön tuottamista palveluista, mutta niillä ei olisi määräysvaltaa hallintopalveluyksikön toimintaan.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan lausunto 25.10.2023

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta katsoo, että hallintopalveluyksikön tehtäviin voisi kuulua viraston yhteinen työsuojelu. Lisäksi hallintopalveluyksikössä tulisi olla viestinnän asiantuntijoita.

Oikeusministeriö toteaa, että viraston hallintopalveluyksikköön on tarkoitus paitsi koota viranomaisille nyt muissa virastoissa hoidetut tehtävät – nämä tehtäisiin kaikille viranomaisille edelleen niiden ulkopuolella eli hallintopalveluyksikössä – myös vahvistaa kaikille yhteisten hallinnollisten asioiden erityisasiantuntemusta.

Esityksessä tarkoitettuja, esimerkiksi oikeusministeriöstä viranomaisille nyt tuotettuja tehtäviä ovat esimerkiksi erityisviranomaisten maksuliikenteeseen, menojen ja tulojen käsittelyyn ja ulkoiseen ja sisäiseen kirjanpitoon liittyvät tehtävät, Palkeiden kanssa käytävät sopimusneuvottelut, määrärahasuunnittelun ja -seurannan, talouden raportoinnin, EU-hankkeiden kirjanpidon ja M2-järjestelmän käytön tuki, toimitila-asiat, virkamiesten palvelussuhteiden hallinta sekä henkilöstöraportointitehtävät. Nämä ovat siis palveluja, jotka tuotettaisiin jatkossa kaikille viranomaisille hallintopalveluyksikössä.

Muita hallintopalveluyksikön tuottamia hallinnollisia palveluja olisivat ennen kaikkea ne lakiehdotuksen 3 §:ssä luetellut palvelut, joissa hallintopalveluyksikön on todettu tukevan viranomaisia. Lakiehdotuksen mukaan yksikkö tukisi viranomaisia henkilöstön kehittämisen, tietoturvallisuuden, sisäisen valvonnan, riskienhallinnan, turvallisuuden, varautumisen ja hankintatoimen järjestämisessä sekä työnantajatehtävien valmistelussa. Yksikkö myös tarjoaisi viranomaisille tietosuojavastaavan palvelut. Esimerkiksi näillä aloilla viranomaiset voivat harkita, kuinka paljon käyttävät yksikön erityisasiantuntemusta.

Viranomaisilla itsellään joko niiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden vuoksi tai tarkoituksenmukaisuussyistä säilyviä hallinnollisia tehtäviä olisivat esimerkiksi niiden omien substanssiasioiden hallinnointiin liittyvät tehtävät. Viranomaiset huolehtisivat lakiehdotuksen 4 §:n mukaan omasta tiedonhallinnastaan sekä arkistonmuodostajalle ja rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä. Substanssia lähellä olevia tuki- tai hallinnollisia tehtäviä olisivat myös esimerkiksi tietopyyntöihin vastaaminen, viestintäsuunnitelman laatiminen sekä EU-rahoitusta koskevat hakemukset ja EU-rahoitukseen perustuvien hankkeiden rahoituksen käytön valvonta.

Toiseksi viranomaisilla säilyisi niiden itsenäisyyden olennaisiin tunnusmerkkeihin kuten omista resursseista päättämiseen ja oman henkilökunnan rekrytoimiseen liittyviä hallinnollisia tehtäviä, vaikka hallintopalveluyksikkö tukisi näiden asioiden valmistelua ja prosessien sujuvuutta. Tällaisia tehtäviä olisivat ainakin vastaaminen tulostavoiteasiakirjoista sekä tulostavoitteiden seuranta-asiakirjoista, kehys- ja talousarvioehdotuksen valmistelu, omien määrärahojen käyttösuunnitelman laadinta, omien laskujen sekä muiden menopäätösten ja -sitoumusten hyväksyminen, henkilöstön nimittämisasiat sekä viran perustamista, lakkauttamista ja muuttamista koskevien esitysten tekeminen. Koska erityisviranomaisten henkilöstö olisi niiden yksinomaisessa määräysvallassa, erityisviranomaisen tulisi myös huolehtia työnantajatehtävistä, esimerkiksi kehityskeskusteluista, sivutoimiluvista, palkanosien alustavasta määrittelystä sekä henkilöstö- ja koulutussuunnitelman ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laadinnasta.

Viranomaisella itselleen säilyvät tuki- ja hallinnolliset tehtävät olisivat sellaisia, joita ne eivät muutenkaan voisi ulkoistaa. Säädösehdotuksessa on määritelty asiaryhmät, jotka hallintopalveluyksikkö tuottaa kaikille viranomaisille ja tehtävät, joissa viranomainen voi harkintansa mukaan käyttää sen palveluja. Tehtävänjako ilmenee osittain myös ehdotetun 3 §:n eri kohdissa siitä, missä asioissa hallintopalveluyksikkö *tukisi* viranomaisia ja missä se itse *huolehtisi* tehtäväkokonaisuudesta. Oikeusministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena säätää erikseen siitä, mitä tehtäviä hallintopalveluyksikkö ei voi tehdä viranomaisen puolesta tai mitkä hallinnolliset ja tukitehtävät viranomaisen on välttämättä hoidettava itse.

Mitä työsuojeluun tulee, hankkeen valmisteluvaiheessa on keskusteltu muun muassa siitä, voisiko virastossa olla yhteinen työsuojelutoimikunta, vaikka isommissa viranomaisissa olisi omatkin työsuojelutoimikuntansa. Tämä näyttäisi olevan myös valtion työsuojelun yhteistoimintasopimuksen mukaista. Asiasta ei ole oikeusministeriön näkemyksen mukaan tarpeen säätää laissa.

Viestintätehtävistä hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ne säilyisivät viranomaisilla itsellään, mutta hallintopalveluyksikkö voisi esimerkiksi kehittää yhteisiä viestinnän työkaluja. Esitetyn lain 3 §:n 1 momentin mukaan hallintopalveluyksikön tehtävänä olisi huolehtia erityisviranomaisten tukipalvelujen järjestämisestä; pykälän perusteluiden mukaan yleissäännös mahdollistaisi sen, että hallintopalveluyksikköön voidaan keskittää myös muita tukipalveluita kuin pykälässä on erikseen mainittu. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi viestintään liittyvät tehtävät.

5. Vastuunjako viraston sisällä

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 20.10.2023

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että esityksessä ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota ehdotetusta uudenlaisesta virastomallista aiheutuviin oikeudellisiin vastuunjako-ongelmiin erityisviranomaisten ja viraston hallintopalveluyksikön välillä. Esimerkiksi työturvallisuuteen ja työhyvinvointiin liittyvien vastuiden jakautuminen uudessa virastossa vaikuttaa epäselvältä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 6.11.2023

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että on haasteellista, miten erilaiset tarpeet pystytään yhteen sovittamaan ja tukipalvelut 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.

Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto 15.11.2023

Hallintovaliokunta katsoo, että uuden virastomallin yhteydessä tulee vielä tarkastella oikeudellista vastuunjakoa erityisviranomaisten ja hallintopalveluyksikön välillä ja tarvittaessa selkeyttää sitä. Myös hallintopalveluyksikön, oikeusministeriön ja palveluntuottajien roolit ja vastuut tulee saada mahdollisimman selkeiksi ja toimiviksi.

Oikeusministeriö toteaa, että koska erityisviranomaisen henkilökunta säilyisi yksinomaan viranomaisen määräysvallassa ja viranomainen käyttäisi henkilökuntaansa siis ainoana tahona työnantajan direktio-oikeutta, myös työnantajarooli säilyisi tätä kautta käytännössä viranomaisilla. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hallintopalveluyksikkö huolehtisi viraston henkilöstöhallinnon palveluista ja henkilöstön kehittämisen tuesta. Henkilöstöhallinnon palvelut tarkoittavat tässä oikeusministeriöltä ja eräiltä muilta virastoilta siirrettäviä henkilöstöhallinnon operatiivisia tehtäviä, esimerkiksi palvelussuhteen ja työajan hallinnan tehtäviä. Ne ovat teknisluonteisia toimia, jotka eivät liity työnantajarooliin. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdassa todetaan erikseen, että hallintopalveluyksikön tehtävänä on tukea viranomaisia työnantajatehtävien valmistelussa; työnantajarooli on siten viranomaisella, samoin työnantajavastuut ja -velvoitteet.

Eduskunnan oikeusasiamies viittaa lausunnossaan työturvallisuuslain 49 §:n (yhteinen työpaikka) ja 54 §:n (työpaikkojen yhteiset vaarat) mahdolliseen soveltumiseen ehdotetussa virastomallissa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan nämä säännökset eivät sovellut Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon, koska kyse ei ole fyysisesti yhteisestä työpaikasta.

Eduskunnan oikeusasiamies kritisoi myös sitä, että viranomaiset eivät saisi tehdä omia sopimuksiaan esimerkiksi Palkeiden ja Oikeusrekisterikeskuksen kanssa, jolloin niillä ei olisi mahdollisuutta esittää reklamaatioita suoraan palveluntarjoajille eikä käynnistää omissa nimissään palvelusopimusta koskevaa oikeusprosessia. Oikeusministeriö toteaa, että vastaavaa järjestelyä noudatetaan nytkin oikeusministeriön hallinnonalalla: keskushallinto tekee sopimukset yksittäisten virastojen ja viranomaisten puolesta. Jos erityisviranomainen haluaisi reklamoida ulkoisen palveluntuottajan palvelusta, sopimuksen solminut taho välittäisi reklamaation edelleen sopimuskumppanilleen. Vastaisuudessa sopimuksen solmiva taho olisi viranomaisia lähempänä kuin nyt, kun sopimukset tekisi niiden yhteinen hallinnollinen virasto.

Nyt esitettävässä mallissa hallintopalvelut ovat täysin viranomaisen substanssiin liittymättömiä palveluja, ja niiden käyttäminen tiettyjä operatiivisia hallintotehtäviä lukuun ottamatta viranomaisten päätösvallassa. Hallintopalveluyksikön toiminnasta vastaisi sen johtaja. Johtajan ratkaisuvaltaan kuuluisi muun muassa päättää, miten yksikön lain mukaan viranomaisille tarjottava palvelu toteutetaan, esimerkiksi hankitaanko se palvelukeskukselta. Johtaja ratkaisisi ehdotetun 8 §:n mukaan myös muut yksikköä itseään koskevat asiat sekä erillisten säännösten mukaan tietyt sellaiset asiat (kirjanpitoyksikkötehtäviä ja taloussääntöä koskevat asiat, toimitilasopimukset, työterveyshuollon puitesuunnitelma-asiat, yhteisiä hankintoja koskevat sopimukset), jotka tähän saakka erityisviranomaisten osalta on ratkaissut oikeusministeriö. Oikeusministeriö katsoo, että hallintopalveluyksikön johtajan toimivalta on määritelty ehdotetussa säännöksessä riittävän tarkkarajaisesti.

Hankkeen aiemmassa vaiheessa oli esillä vaihtoehto, jonka mukaan viranomaisten hallinnon toimintaa ja kehittämistä koskevat keskeiset ratkaisut tehtäisiin kollegiaalisesti. Kollegio koostuisi viranomaisten päälliköistä ja hallintopalvelujen johtajasta. Kollegiopäätöksentekoon katsottiin kuitenkin liittyvän ongelmia viranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta. Päätökseksi tuleva mielipide voisi olla eri kuin yksittäisen viranomaisen mielipide, mikä voisi johtaa ristiriitaan viranomaiskohtaisen riippumattomuuden ja itsenäisyyden kanssa.

Mitä oikeusministeriön rooliin ja vastuuseen suhteessa esitettyyn virastoon ja viranomaisiin tulee, ne määräytyvät muusta lainsäädännöstä sekä sen nojalla omaksutuista toimintatavoista esimerkiksi tulosohjauksessa ja kustannuksiltaan suurimmissa toimitila-asioissa. Vastuun perustana on perustuslain 68 §, jonka mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriön tehtävistä toimialansa virastojen ohjaamisessa säädetään valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:ssä. Oikeusministeriön suhde virastoon ja erityisviranomaisiin olisi jatkossa samanlainen kuin ministeriön suhde muihin hallinnonalansa sektoreihin: ministeriö tulosohjaa viranomaisia ja virastoa ja huolehtii niihin liittyvistä valtioneuvostotason tehtävistä. Ministeriö huolehtisi edelleen muun muassa hallinnonalan toimitilajohtamisen yhteensovittamisesta, ja sille kuuluisi hallinnonalan tietohallintoon ja digitalisaatioon liittyvä ohjaus- ja koordinointivastuu. Ministeriö vastaisi edelleen myös hallinnonalan tieto- ja kyberturvallisuuden sekä tietosuojan ohjauksesta ja kehittämisestä.

Ministeriöllä olisi myös erityislainsäädäntöön perustuvia tehtäviä suhteessa esitettyyn virastoon: virkamies- ja virkaehtosopimussäädösten nojalla ministeriö päättäisi edelleen viranomaisten henkilökunnan palkkauksesta ja virkajärjestelyistä, ja se toimisi hallinnonalan neuvotteluviranomaisena. Ministeriö nimittäisi edelleen Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin vakituiset virkamiehet ja työntekijät, mikä perustuu Suomen ja Yhdistyneiden Kansakuntien väliseen sopimukseen sekä lakiin, jolla sopimus ja sen muutospöytäkirja on saatettu kansallisesti voimaan.

Oikeusministeriö katsoo, ettei nyt esitettyyn lakiin ole syytä ottaa viittauksia oikeusministeriön toimivaltoihin, joista säädetään edellä kuvatulla tavalla muualla lainsäädännössä tai jotka ministeriöllä on koko hallinnonalalla perustuslain 68 §:n nojalla. Vastaavat toimivallat ovat oikeusministeriöllä jo nyt, eikä niihin viitata esimerkiksi viranomaisia koskevissa substanssilaeissa (pl. Heunin henkilöstön nimittämistoimivalta, joka perustuu substanssilakiin).

Nyt esitetyssä laissa oikeusministeriölle säädettäisiin lisäksi erityinen toimivalta, joka koskisi viranomaisten päälliköihin kohdistuvia virkamiesoikeudellisia toimia.

Palveluntuottajien kuten Palkeiden ja Oikeusrekisterikeskuksen roolit ja vastuut suhteessa esitettyyn virastoon ja viranomaisiin määrittyvät niiden kanssa tehtävien sopimusten nojalla. Niitä ei ole siksi mahdollista täsmentää nyt esitettävässä organisaatiolaissa. Viraston toiminnan kannalta on kuitenkin tärkeää, että tehtävänjako on kaikkien osapuolten kannalta selkeä. Yhteistyön sujuvuuteen hallintopalveluyksikön ja viranomaisten sekä palveluntuottajien kesken tuleekin kiinnittää erityistä huomiota.

5.1. Kirjanpitoyksikkötehtävät

Tietosuojavaltuutetun lausunto 3.11.2023
Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto 15.11.2023

Hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisisi esitetyn lain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan muun muassa asiat, jotka koskevat taloussääntöä ja kirjanpitoyksikön tehtävien järjestämistä ja toteuttamista. Tämä antaisi tietosuojavaltuutetun tulkinnan mukaan johtajalle toimivaltaa käytännössä myös viranomaisten toiminnan toteuttamiseen liittyen. Tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat esittäneet kohdan muuttamista seuraavalla tavalla:

8 §

Hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvalta

Hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat:
1) **hallintopalveluyksikön** taloussääntöä ja ~~kirjanpitoyksikön~~ tehtävien järjestämistä ja toteuttamista;

Vastaavasti muutosta on esitetty lain 3 §:ään (Hallintopalveluyksikön tehtävät):

3 §

Hallintopalveluyksikön tehtävät

Hallintopalveluyksikön tehtävänä on huolehtia erityisviranomaisten tukipalvelujen järjestämisestä.
Hallintopalveluyksikön tehtävänä on erityisesti:
1) huolehtia ~~kirjanpitoyksikölle~~ **hallintopalveluyksikölle** kuuluvista tehtävistä ja taloushallinnon palveluista;

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen sanamuoto voi olla harhaanjohtava. Kirjanpitoyksikkö on osa valtion taloushallinto-organisaatiota, ja siitä säädetään valtion talousarviosta annetun lain 2 luvussa. Myös kirjanpitoyksikön tehtävistä eli maksuliikkeen ja kirjanpidon hoitamisesta sekä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta säädetään samassa luvussa sekä tarkemmin asetuksessa valtion talousarviosta. ”Kirjanpitoyksikön tehtävien järjestäminen ja toteuttaminen” ei lainkohdan perustelujen mukaan siten tarkoita muita viranomaisten ja hallintopalveluyksikön tehtäviä, vaan niitä tiettyjä kirjanpitoyksikkötehtäviä, joita liittyy siihen, että Oikeushallinnon erityisviranomaiset olisi oma kirjanpitoyksikkönsä. Nämä asiat on aiemmin ratkaistu erityisviranomaistenkin osalta oikeusministeriössä tai Ulosottolaitoksessa, riippuen siitä mihin kirjanpitoyksikköön viranomainen kuuluu. Taloussääntö kuuluu samaan kokonaisuuteen; talousarvioasetuksen mukaan kirjanpitoyksiköllä tulee olla taloussääntö, ei viranomaisilla tai hallintopalveluyksiköllä.

Oikeusministeriö ehdottaa, että edellä mainitusta syystä 8 §:n 1 momentin 1 kohtaa selvennetään seuraavasti:

8 §

Hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvalta

Hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat:
1) **kirjanpitoyksikön** taloussääntöä ja **kirjanpitoyksikkötehtävien** järjestämistä ja toteuttamista;
--

Ja vastaavasti 3 §:n 2 momentin 1 kohtaa seuraavasti:

3 §

Hallintopalveluyksikön tehtävät

Hallintopalveluyksikön tehtävänä on huolehtia erityisviranomaisten tukipalvelujen järjestämisestä.
Hallintopalveluyksikön tehtävänä on erityisesti:
1) huolehtia **kirjanpitoyksikkötehtävistä** ja taloushallinnon palveluista;
--

5.2. Toimitila-asiat

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 6.11.2023
Tasa-arvovaltuutetun lausunto 24.10.2023

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun mukaan valtuutetuilla tulisi olla mahdollisuus päättää omista toimitiloistaan. Kansainvälissä velvoitteissa lähdetään siitä, että itsenäiset viranomaiset päättävät itse resurssiensa käytöstä. Ehdotetusta laista tulee valtuutettujen mukaan poistaa sen 8 §:n 1 momentin 4 kohdan viittaus siihen, että hallintopalveluyksikön johtajalla olisi päätösvaltaa toimitila-asioissa ja todeta, että myös toimitila-asioissa päätösvalta on itsenäisillä viranomaisilla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu ovat lisäksi esittäneet lain 3 §:n 1 momentin 8 kohdan muuttamista seuraavasti:

3 §

Hallintopalveluyksikön tehtävät

Hallintopalveluyksikön tehtävänä on huolehtia erityisviranomaisten tukipalvelujen järjestämisestä.
Hallintopalveluyksikön tehtävänä on erityisesti:
--
8) ~~huolehtia viraston toimitila-asioista ja toimitilasidonnaisten palvelujen järjestämisestä~~ **tukea viranomaisten toimitila-asioiden järjestämistä ja esteettömyyttä sekä yhteensovittaa toimitilasidonnaisten palvelujen järjestämistä siltä** osin kuin toimivalta ei kuulu oikeusministeriölle;
--

Oikeusministeriö toteaa, että esimerkiksi valtuutettuja koskevissa kansainvälissä velvoitteissa lähdetään siitä, että itsenäiset viranomaiset päättävät itse resurssiensa käytöstä. Viranomaisille tulee muun muassa osoittaa riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit sekä tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti (näin esim. EU:n tietosuojalainsäädännössä). Hallituksen esityksen valmistelussa on katsottu, että toimitiloista päättäminen ei ole resurssien käytöstä päättämistä eivätkä kansainväliset velvoitteet siten edellytä, että (valvonta)viranomaisten tulisi voida itse tehdä päätös toimitiloistaan. Sen sijaan kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että viranomaisille osoitetaan riittävät tilat ja infrastruktuuri.

Erityisviranomaisia koskevat toimitilapäätökset tehdään nyt oikeusministeriössä. Menettelytapana oikeusministeriön hallinnonalalla on ollut, että oikeusministeriö päättää kaikista toimitilahankkeista ja allekirjoittaa vuokrasopimukset niiden virastojen ja viranomaisten osalta, joilla ei ole keskusvirastoa. Ministeriö on neuvotellut sopimukset yhteistyössä viranomaisten kanssa. Vähintään 400 000 euron hankkeissa ja vuotuisissa vuokrasopimuksissa toimivalta on oikeusministeriöllä myös niillä sektoreilla, joilla on oma keskushallintonsa.

Toimitila-asioissa toimivaltaa ei ole oikeusministeriön näkemyksen mukaan vastaisuudessakaan perusteltua hajottaa liian monelle yksittäiselle toimijalle. Tarkoituksena on menetellä yhdenmukaisin periaattein kaikilla oikeusministeriön hallinnonalan toimialoilla. Hallituksen esityksessä ehdotettu toimivallanjako vastaa muun muassa tuomioistuinsektorilla sovellettavaa mallia, jossa Tuomioistuinvirasto tuomioistuinlain nojalla huolehtii itsenäisten tuomioistuinten toimitilahallinnosta siltä osin kuin sitä koskeva päätösvalta ei kuulu oikeusministeriölle.

Hallintopalveluyksikkö toimisi toimitila-asioissa yhteistyössä viranomaisten, oikeusministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen kanssa.

Oikeusministeriö ei edellä mainituista syistä kannata esitettyä 8 §:n muutosta, joka tarkoittaisi sitä, että hallintopalveluyksikön sijaan viranomaiset päättäisivät itse omista toimitiloistaan. Oikeusministeriö ei kannata myöskään esitettyä 3 §:n muutosta, koska tukea-sanan käyttäminen tässä yhteydessä huolehtia-sanan sijaan viittaisi siihen, että viranomaiset päättäisivät toimitila-asioista itse. Esteettömyysasioiden oikeusministeriö katsoo sisältyvän toimitila-asioihin, minkä vuoksi niitä ei ole lain tasolla tarpeen todeta erikseen.

Erityisviranomaisille turvataan jatkossa vastaavasti kuin nykyisinkin taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen niiden tehtävien suorittamiseksi tehokkaasti. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan hallintopalveluyksikkö voisi laatia toimitilasuunnitelman, koordinoida viranomaisten toimitilatarpeita ja vastata yhteistyöstä Senaatin kanssa.

5.3. Tietojärjestelmäasiat

Tietosuojavaltuutetun lausunto 3.11.2023

Tietosuojavaltuutettu kiinnittää lausunnossaan huomiota tietojärjestelmiä koskeviin hankintoihin, jotka säädettäisiin hallintopalveluyksikön tehtäväksi. Mahdollisuus päättää ja vaikuttaa tietojärjestelmiin liittyviin hankintoihin on valtuutetun mukaan keskeinen osa viranomaisen riippumattomuutta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu ovat esittäneet lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan muuttamista seuraavasti:

3 §

Hallintopalveluyksikön tehtävät

Hallintopalveluyksikön tehtävänä on huolehtia erityisviranomaisten tukipalvelujen järjestämisestä. Hallintopalveluyksikön tehtävänä on erityisesti:

--
4) ~~huolehtia~~ **tukea** viraston **ja viranomaisten** tietohallinnon palvelusopimu~~ksista~~**sten laatimista** sekä yhteisten tietohallintopalvelujen hallinnasta ja kehittämisestä;
--

Oikeusministeriö pitää edelleen perusteltuna hallituksen esityksessä olevaa säännösmuotoilua, eikä puolla lausunnoissa esitettyä muutosta.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä on johdonmukaisesti käytetty termiä ”tukea” viittaamaan siihen, että viranomainen hoitaa tehtävän itse ja että hallintopalveluyksikkö tukee sitä siinä, ja termiä ”huolehtia” siihen, että hallintopalveluyksikön tehtävänä on hoitaa asia. Säännöksen muuttaminen em. valtuutettujen esittämällä tavalla merkitsisi tässä kontekstissa käytännössä sitä, että erityisviranomaiset solmisivat itse tietohallinnon palvelusopimuksensa.

Kuten toimitila-asioissa, myöskään tietojärjestelmäasioissa ei ole ministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista hajottaa sopimusten tekemistä aiempaa useammalle toimijalle. Nyt tietohallinnon palvelusopimukset solmitaan oikeusministeriön hallinnonalalla keskitetysti esimerkiksi niin, että Tuomioistuinvirasto solmii tuomioistuimia koskevan sopimuksen. Oikeusministeriö on tehnyt sopimuksen nyt kyseessä olevien erityisviranomaisten puolesta, viranomaisten palvelutarpeita koordinoituaan. Keskitetty malli on ollut toimiva. Ministeriö pitää perusteltuna säilyttää sopimusten teko edelleen keskitettynä eikä hajauttaa sitä pienille ja pienehköille toimijoille. Jatkossa sopijana toimisi viraston hallintopalveluyksikkö, joka neuvottelisi ensin kunkin erityisviranomaisen kanssa sen tarpeista.

Toimivallan hajauttaminen merkitsisi henkilömäärältään hyvinkin pienten viranomaisten rasittamista sellaisilla tehtävillä, jotka ministeriö on aiemmin hoitanut niitten puolesta. Sopimukset tekisi silloin oikeusministeriön hallinnonalalla muilla sektoreilla yksi taho keskitetysti kaikkien puolesta, mutta 2-54 hengen erityisviranomaiset kukin omansa. Tämä ei ole tarkoituksenmukainen eikä taloudellisestikaan perusteltu järjestely. Myös jotta hallintoa ei hankkeen tavoitteiden vastaisesti siirrettäisi aiempaa enemmän viranomaisille, on välttämätöntä, että tietohallinnon sopimukset tehdään edelleen keskitetysti. Tavoitteena on yksi sopimus, jossa on otettu huomioon kaikkien viranomaisten tietotekniset tarpeet.

Tietojärjestelmäsopimusten tekeminen ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole riippumattomuuskysymys siinä mielessä kuin esimerkiksi valtuutetuilta edellytetään riippumattomuutta. Esimerkiksi valtuutettuja koskevissa kansainvälissä velvoitteissa lähdetään siitä, että itsenäiset viranomaiset päättävät itse resurssiensa käytöstä. Viranomaisille tulee muun muassa osoittaa riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit sekä tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti (näin esim. EU:n tietosuojalainsäädännössä). Oikeusministeriö katsoo, että tietojärjestelmistä päättäminen ei ole resurssien käytöstä päättämistä eivätkä kansainväliset velvoitteet siten edellytä, että (valvonta)viranomaisten tulisi voida itse tehdä päätös tietojärjestelmistään. Sen sijaan kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että viranomaisille osoitetaan riittävä infrastruktuuri.

Esitystä valmisteltaessa on pidetty tärkeänä määrittää hallintopalveluyksikön ja viranomaisten toimivallan rajat mahdollisimman selkeästi. Tätä ovat edellyttäneet myös lausunnonantajat. Esitetyn 3 §:n logiikkana on edellä kerrotusti erottaa ne tehtävät, joista hallintopalvelu yksikkö huolehtii itse ja ne, joissa se tukee viranomaista. Myös tietohallinnon palvelusopimusasioissa toimivallan tulee olla viraston sisällä selvä, minkä vuoksi asiasta on esitetty nimenomaista säännöstä. Koko 3 §:n logiikalle ja selvälle vastuunjaolle olisi ongelmallista, jos valtuutettujen esittämä ”tukea”-sana pitäisi kuitenkin sisällään sen, että hallintopalveluyksikkö voisi kuitenkin vaihtoehtoisesti huolehtia sopimusten tekemisestä esimerkiksi pienimpien viranomaisten puolesta, jos niin käytännössä sovitaan. Valtuutettujen ehdottama muotoilu siten hajoittaisi toimivallan asiassa 11:lle pienelle tai pienehkölle toimijalle.

5.4. Kuuleminen

Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto 15.11.2023

Hallintovaliokunta viittaa esimerkkinä ehdotetun 8 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat hallintopalveluyksikön tarjoamien palvelujen toteutusta, yhteisiä hankintoja ja niihin liittyviä sopimuksia. Valiokunta toteaa, että hankinnat ovat asioita, joissa tulisi vähintään kuulla ohjausryhmää tai sitä viranomaista, jota asia koskee. Hallintovaliokunta kiinnittää tältä osin erityistä huomiota tietojärjestelmiä koskeviin hankintoihin. Valiokunnan näkemyksen mukaan mahdollisuus päättää ja vaikuttaa tietojärjestelmiin liittyviin hankintoihin on olennainen osa viranomaisen riippumattomuutta.

Oikeusministeriö toteaa, että asioissa, jotka hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee yhteisesti koko viraston tai useamman viranomaisen puolesta, hallintopalveluyksikkö tekisi aina ensin yhteistyötä viranomaisen tai viranomaisten kanssa. Tämä on todettu myös esityksen perusteluissa.

Esimerkiksi tietojärjestelmäasioissa hallintopalveluyksikkö koordinoisi Oikeusrekisterikeskuksen kanssa solmittavan tietojärjestelmiä koskevan palvelusopimuksen laadintaa neuvottelemalla kunkin erityisviranomaisen kanssa sen tarpeista. Vastaavalla tavalla menetellään muilla oikeusministeriön toimintasektoreilla, esimerkiksi Tuomioistuinvirasto kerää tuomioistuinten tarpeet ja solmii palvelusopimuksen tuomioistuinten puolesta kuultuaan niitä. Nyt vastaava rooli sopimuksen tekijänä on oikeusministeriöllä, jolle erityisviranomaiset ilmoittavat tietoteknisistä tarpeistaan.

Myös toimitila-asioissa viranomaisilla olisi edelleen merkittävä rooli omien toimitilatarpeidensa määrittelyssä ja toimitilojen käytännön suunnittelussa, kun toimivalta toimitila-asioissa siirtyisi pienemmissä hankkeissa oikeusministeriöltä hallintopalveluyksikölle. Hallintopalveluyksikkö toimisi toimitila-asioissa yhteistyössä viranomaisten, oikeusministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen kanssa.

Sekä tietojärjestelmäasioita että yhteisiä toimitila-asioita voidaan ja on perusteltua käsitellä viraston ohjausryhmässä.

Hallintopalveluyksikkö huolehtisi lakiehdotuksen mukaan yhteisten hankintojen toteutuksesta. Hankintaa edeltäisi se, että yksikkö kokoaisi viranomaisilta yhteisiä hankintoja koskevat tarpeet. Viranomainen päättää, onko se mukana yhteisessä hankinnassa. Yhteiset hankinnat määriteltäisiin myös hallintopalveluyksikön palvelusuunnitelmassa (lain 5 §), joka käsiteltäisiin viraston ohjausryhmässä.

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena säätää kuulemisesta erikseen, koska nykyisiä menettelytapoja ei esityksen perustelujenkaan mukaan ole toimitila- ja tietojärjestelmäasioissa tarkoitus muuttaa, vaikka sopimusten tekeminen siirtyy ministeriöltä hallintopalveluyksikölle. Lisäksi viraston ohjausryhmässä joka tapauksessa käsiteltäisiin muun muassa viraston merkittävimpiä hallinnollisia asioita sekä palvelusuunnitelma, johon sisältyisi linjaus yhteisistä hankinnoista. Koska viranomaisten mukana olo näiden asioiden valmistelussa on välttämätöntä, oikeusministeriö katsoo, että kuulemisen tarpeellisuutta voisi kuitenkin olla aihetta korostaa lakivaliokunnan mietinnössä.

6. Ohjausryhmä

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 20.10.2023

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan ohjausryhmän perustaminen sen ehdotetussa laissa säädettäviä tehtäviä varten tuntuisi hallinnollisesti raskaalta ratkaisulta. Oikeusasiamiehen mukaan ei myöskään vaikuta tarkoituksenmukaiselta, että puheenjohtajana toimisi henkilö, jonka toimintaan mahdollinen kriittinen palaute pääasiassa kohdistuisi.

Tietosuojavaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun muutosesitys 7 §:ään

Tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat esittäneet, että esitetyn 7 §:n 2 momenttia muutettaisiin seuraavasti:

7 §

Ohjausryhmä

--

Ohjausryhmässä käsitellään hallintopalveluyksikön tehtävien järjestämistä ja laadunseurantaa sekä merkittävimpiä hallinnollisia asioita ja niihin liittyviä kehittämislinjauksia. **Näitä asioita ovat ainakin hallintopalveluyksikön taloussääntö ja palvelusuunnitelma, hallintopalveluyksikön talousarvio- ja kehysehdotukset, sekä erityisviranomaisten yhteiset toimitila- asiat.** Ohjausryhmässä voidaan käsitellä myös muita yhteisiä asioita.

--

Oikeusministeriö toteaa, että viraston ohjausryhmä on tarpeen jo viraston ainoana laissa säädettynä viraston itsenäisiä toimijoita yhdistävänä elimenä. Ryhmässä käsiteltäisiin ennen kaikkea tukipalvelujen järjestämiseen liittyviä merkittävimpiä asioita ja tarvittaessa koordinaatiokysymyksiä.

Mitä ohjausryhmää koskevan 7 §:n muutosehdotuksiin tulee, oikeusministeriö toteaa, että taloussääntö tehdään koko kirjanpitoyksikölle, ei hallintopalveluyksikölle. Sen käsittelemisestä ohjausryhmässä säädettäisiin

esitetyn lain 8 §:n 2 momentissa. Palvelusuunnitelman käsittelystä ohjausryhmässä säädettäisiin 5 §:n 3 momentissa. Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena samasta asiasta säätämistä kahdessa kohdassa.

Viraston toimintaperiaatteisiin kuuluisi, että viranomaiset hyväksyisivät talousarvioesityksen ja käyttösuunnitelman oman toimintansa osalta, samoin tulosohjaus- ja seuranta-asiakirjat. Toimitila-asioissa mallina olisi, että hallintopalveluyksikkö toimisi yhteistyössä viranomaisten kanssa ja koordinoisi niiden toimitilatarpeita. Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena näiden asioiden ohjausryhmäkäsittelystä säätämistä erikseen.

7. Resurssit ja hankkeesta saatava tehostamishyöty

Tasa-arvovaltuutetun lausunto 24.10.2023
Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin (Heuni) lausunto 25.10.2023
Tietosuojavaltuutetun lausunto 3.11.2023
Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 6.11.2023
Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunto 16.10.2023
Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto 15.11.2023

Yllä mainituissa erityisviranomaisten lausunnoissa todetaan esitetyn viraston resursseista muun muassa, että viraston perustamisen kustannuksista iso osa on jyvitetty viranomaisten maksettavaksi, minkä vuoksi viranomaisten resurssien pelätään pienenevän. Oikeusministeriön rahoitusosuutta pidetään liian pienenä. Kustannusten pelätään kasvavan niin, että ratkaisu osoittautuu kalliimmaksi kuin hallintoasioiden hoitaminen nykyisellä tavalla.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu toteaa, että koska sen hallinnollisten tukipalvelujen tuottaminen on jo nykyisellään ulkoistettu, kyseisten palvelujen tuottamisen uudelleen järjestämiseen liittyvän määrärahojen uudelleen kohdentamisen ei tulisi koskea tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoa.

Hallintovaliokunta suhtautuu lausunnossaan erittäin varauksellisesti siihen, että uuden viraston ja seitsemän uuden viran perustaminen on tehokkain tapa parantaa julkisen sektorin tuottavuutta. Valiokunnan saamasta selvityksestä ei ilmene, mikä ehdotetun viraston tehostamispotentiaali todellisuudessa on.

Oikeusministeriö toteaa, että uudistuksen yhtenä tavoitteena on, että pienimpien viranomaisten hallintoon liittyvät toiminnan kannalta pakolliset erilaiset hallinnolliset tehtävät järjestetään oikeusministeriön hallinnonalan sisällä uudelleen ja kaikkien toimijoiden kannalta järkevämmin. Nykyään samoja tehtäviä tehdään 14:ssä hallinnonalan viranomaisessa eli oikeusministeriössä, Ulosottolaitoksessa, oikeus- ja edunvalvontapiireissä sekä kussakin 11:ssä erityisviranomaisessa erikseen.

Uudelleenjärjestely toteutettaisiin siten, että nykyään erillään toteutettavat tehtävät kootaan erityisviranomaisille yhteiseen hallintopalveluyksikköön. Vastaavasti rahoitus muutokseen koottaisiin oikeusministeriön pääluokan sisällä kultakin 14:ltä toimijalta, joilta hallintotehtäviä erilaisissa määrin poistuu.

Osa virastouudistuksen määrärahatarpeista katetaan erityisviranomaisille osoitetuista määrärahoista ja osa muutoksen kohteena olevien talousarviomomenttien muista menoista budjettineutraalisti.

Kun hallinnollisia tehtäviä, samoin kuin määrärahoja, siirretään ja keskitetään, arvioidaan uuden hallintopalveluyksikön menojen olevan noin miljoona euroa. Tämä vastaisi jo nykyään hallintotehtäviin sitoutuvia vuosittaisia menoja oikeusministeriön pääluokassa. Määrärahakohdennuksista on kunkin erityisviranomaisen kanssa erikseen alustavasti sovittu ja momenttien väliset kohdennukset olisi tarkoitus ottaa huomioon vuosia 2025-2028 koskevaa kehysehdotusta valmisteltaessa. Mikäli uudistusta ei tehtäisi, palveluja tuotettaisiin edelleen resurssien käytön kannalta epätarkoituksenmukaisesti hallinnonalan eri organisaatioissa.

Hallinnollisten tukipalvelujen kokoaminen keskittäisi osaamista ja vähentäisi yksittäisten toimijoiden hallinnon haavoittuvuutta. Hallinnon tukipalveluiden tuottamisen keskittäminen tuottaisi synergiaetuja sekä kustannustehokkuuden että asiantuntijuuden kehittymisen kautta. Yhteisesti toteutettavilla palveluhankinnoilla tavoitellaan synergia- ja mittakaavaetuja. Päällekkäisen työn vähenemisellä, esimerkiksi yhteisten mallipohjien laatimisella erilaisia suunnitelmia varten ja yhdenmukaisella ja oikea-aikaisella ohjeistuksella voidaan tehostaa hallinnollisten asioiden käsittelyä.

Hallintopalveluyksikköön on tarkoitus koota rahoitusta yhteisiin palveluostoihin ja hankintoihin. Kun nykyään kukin viranomainen hankkii esimerkiksi koulutus-, viestintä- ja muita palveluita erikseen, voidaan kustannustehokkaampana pitää sitä, että jatkossa toteutetaan yhteisiä kilpailutuksia ja hankintoja kaikille. Hallituksen esityksessä todetaan, että pienimpiä viranomaisia ovat vuoden 2022 henkilöstömitoitukseltaan oikeudenkäyntiavustajalautakunta 2 htv, vanhusasiavaltuutettu 2,5 htv ja tiedusteluvalvontavaltuutettu 3 htv. Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin, lapsiasiavaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun henkilöstömäärä on kullakin noin 10 htv.

Nykyään kukin hankkii esimerkiksi koulutuspalveluja tai viestintäsovelluksia itse, mikäli se määrärahojen puitteissa on mahdollista. Palveluntarjoajat käyttävät hinnoittelussaan erilaisia malleja esimerkiksi aloitus-, perus-, vuosi- tai käyttömaksujen muodossa, mikä ei suosi pienimpiä palvelun ostajia. Kun uuden viraston henkilöstömäärä on lähemmäs 200 htv:ta, voitaneen arvioida, että keskitetyllä kilpailutuksella ja hankinnalla saavutettaisiin edullisempia tavaroiden ja palvelujen ostoja. Uudistuksen yhteydessä myös nykyiset erilaiset hankintasopimukset on tarkoitus käydä läpi ja tarvittaessa toteuttaa uudelleen kilpailutukset.

Koska hanke ei muuta viranomaisten asemaa eikä liity niiden substanssitehtävien hoitamiseen, eikä se siten myöskään vaikuta viranomaisten sijaintipaikkaan, viraston työskentelypaikat tulevat olemaan käytännössä samat kuin viranomaisten sijaintipaikat ovat nyt: lapsiasiavaltuutettu sijaitsee Jyväskylässä ja muut viranomaiset Helsingissä. Viranomaisista suurin osa sijaitsee jatkossa Pasilassa, jonne myös hallintopalveluyksikön 7 virkamiehelle on tarkoitus varata tilat. Tämä on käytännöllisintä viraston toiminnan kannalta, kun viranomaisten sijaintipaikkoihin ei joka tapauksessa ole tulossa viraston perustamisen takia muutosta. Hallintopalveluyksikön käyttöön varattavat tilat eivät aiheuta lisäkustannuksia, koska tilat järjestetään tilankäyttöä tiivistämällä. Synergiaetuja on saavutettavissa sillä, että viranomaisista moni sekä hallintopalveluyksikkö sijaitsisivat samassa kiinteistössä.

7.1. Tehtävien keskittämisen toteuttaminen

Hallintopalveluyksikön tehtävät muodostuvat osista erityisviranomaisten hallintohenkilöstön tehtävänkuvia. Pienemmissä viranomaisissa hallintotehtävät voivat olla myös osa substanssitehtäviä hoitavien toimenkuvaa. Tehtäviä siirtyy hallintopalveluyksikköön siten monelta henkilöltä. Hallintopalveluyksikössä keskitetyt tehtävät voidaan hoitaa aiempaa kustannustehokkaammin: esimerkiksi hankinta-asioissa perehtyminen hankintalainsäädäntöön ja -käytäntöihin voi viedä viranomaisessa paljonkin aikaa, kun asiaryhmä ei ole rutiinia. Viranomaisissa on myös paljon muuta hallinnollista tehtävää, johon ei ole tarkoituksenmukaista joutua perehtymään jokaisessa viranomaisessa erikseen, kun sama voidaan tehdä keskitetysti.

Koska kenenkään viranomaisten palveluksessa olevan virkamiehen tehtävistä yli puolet ei siirtyisi hallintopalveluyksikköön, virkasiirtoja hallintopalveluyksikköön ei tulisi tehtäväksi suoraan lain nojalla. Jos henkilön tehtävistä osa siirtyy hallintopalveluyksikköön, hänen tehtävänkuvansa tulee täytettäväksi muilla tehtävillä omassa viranomaisessa. Kenenkään nykyisen virkasuhteen jatkuvuus ei siten ole uhattuna esitetyn muutoksen vuoksi. Mahdollisuuksien mukaan tehtävänkuvia voitaisiin täyttää viranomaisten substanssitehtäviin liittyvillä tehtävillä, etenkin sellaisten virkamiesten kohdalla, joiden päätehtävä liittyy muutenkin viranomaisen substanssiin.

Hallintotehtävien siirtymää erityisviranomaisista hallintopalveluyksikköön tapahtuu aluksi selkeimmissä asioissa ja vähitellen yhä enemmän toimintamallin kehittyessä ja vakiintuessa. Virastokokonaisuuden henkilöstömäärän arvioidaan alentuvan lähtötilanteen jälkeen, koska määrärahakehys sitä edellyttää ja tuottavuuspotentiaali tulee käyttöön.

Viranomaisten nykyiselle henkilökunnalle on ensi vaiheessa tarkoitus avata mahdollisuus siirtyä viraston hallintopalveluyksikköön virkoineen, kun hallintopalveluyksikön tehtäviä täytetään. Sisäisessä haussa täyttämättä jääneet tehtävät täytettäisiin julkisella haulla.

Tilanteissa, joissa hallintotehtäviä tekevä henkilö siirtyy pois erityisviranomaisen palveluksesta, erityisviranomaiselle syntyy tarve ja mahdollisuus arvioida, tuleeko tehtävä täyttää vai voidaanko tehtävät hoitaa tukeutumalla hallintopalveluyksikön palveluihin ja muilla sisäisillä järjestelyillä. Jos määrärahatilanne sen mahdollistaa, erityisviranominen voi laittaa tehtävän hakuun, mutta määrittelisi sen aiempaa substanssipainotteisemmalla tehtävänkuvalla.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaisesti ministeriö on jo pyytänyt erityisviranomaisilta suunnitelmat siitä, miten ne tulevat käyttämään hallintopalveluyksikön palveluita. Asiaa tullaan käsittelemään uudistuksen toimeenpanohankkeessa ja osana tulosohjausta.

8. Seuraamuskollegio

Professori Olli Mäenpään lausunto 27.10.2023

Professori Olli Mäenpää toteaa, ettei hallituksen esityksessä ole otettu huomioon seuraamuskollegiota, jonka toiminnasta säädetään tietosuojalain 24 §:ssä. Seuraamuskollegio päättää hallinnollisena rangaistusseuraamuksena määrättävästä seuraamusmaksusta ja käyttää siinä merkittävää julkista valtaa. Kun otetaan huomioon, että seuraamuskollegio on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan merkittävää julkista valtaa käyttävä valtionhallinnon toimielin, sen yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Lakiehdotuksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi toimisiko seuraamuskollegio perustettavaksi ehdotetussa virastossa vai sen yhteydessä tai jossain muussa asemassa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietosuojalain 24 §:ssä säädetään siitä, että tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen sakon (hallinnollinen seuraamusmaksu) määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Pykälässä säädetään myös kollegion päätöksentekomenettelystä, jossa seuraamusmaksua koskeva päätös tehtäisiin esittelystä. Seuraamuskollegiota koskevat säännökset on lisätty lakiehdotukseen eduskuntakäsittelyn aikana, huomioiden erityisesti perustuslakivaliokunnan esittämät huomautukset (PeVL 14/2018 vp, PeVL 24/2018 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että hallintovaliokunnan ehdottaman sääntelyn voidaan katsoa pääosin täyttävän vähimmäisvaatimukset, mutta ratkaisua ei voitu pitää perustuslain 21 §:n kannalta optimaalisena. Kolmen virkamiehen muodostamaa seuraamuskollegiota voidaan sinänsä pitää monijäsenisenä toimielimenä. Perustuslakivaliokunta piti lisäksi päätösmenettelyä koskevaa säännösehdotusta asianmukaisena (PeVL 24/2018 vp, s. 3). Hallituksen esityksellä ei vaikuteta voimassa oleviin säännöksiin hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen on tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i alakohdassa edellytetty toimivaltuus, joka jokaisella tietosuoja-asetuksen mukaisella valvontaviranomaisella tulee olla muiden kyseisessä artiklassa säädettyjen korjaavien toimivaltuuksien ohella. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei edellytä hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevia toimivaltuuksia, vaan jättää seuraamusjärjestelmän kansalliseen harkintaan kaikilta osin. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan erillistä virastoa, jolle koottaisiin myös muiden oikeusministeriön hallinnonalan valtuutettujen hallinnolliset tukitehtävät.

Kun otetaan huomioon tietosuoja-asetuksen vaatimukset ja tietosuojavaltuutetulle asetetut riippumattomuusvaatimukset, ehdotetulle virastolle ei olisi mahdollista siirtää hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen liittyviä tehtäviä. Hallituksen esityksessä ei ole siitä syystä myöskään ehdotettu muutettavaksi seuraamuskollegioon liittyvää sääntelyä. Oikeusministeriö viittaa muilta osin edellä lausuttuun siitä, miten tietosuojavaltuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevat vaatimukset on otettu huomioon ehdotettua virastoa koskevissa säännöksissä.

9. Lakiviittaus

Valtiovarainministeriön lausunto 27.10.2023

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotetun lain 12 §:n 1 momentissa oleva viittaus muutenkin asiassa sovellettavaan valtion virkamieslakiin vaikuttaa tarpeettomalta, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusministeriö toteaa, että lakiviittaus valtion virkamieslakiin ehdotetun lain 12 §:n 1 momentissa muodostaa kokonaisuuden 12 §:n 2 momentin kanssa. Viitatuissa virkamieslain kohdissa säädetään siitä, että valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Esitetyssä 2 momentissa säädettäisiin virkamieslain säännöksiä tässä organisaatiomuutoksessa täydentävästi, että virat ja niissä olevat henkilöt siirtyvät lain voimaan tullessa perustettavaan virastoon sen erityisviranomaisen viroiksi ja henkilöstöksi, jossa ne ovat olleet siirtymähetkellä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan viittaukselle on siten ehdotetussa pykälässä erityinen syy.