



27.1.2021

OKV/2811/21/2020

OKV/2811/21/2020-OKV-2

Oikeusministeriö

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.12.2020 Dnro VN/27397/2020

Asia:

Selvitys oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestämisestä

Oikeusministeriö on pyytänyt otsikossa mainitusta selvityksestä oikeuskanslerin lausuntoa. Lausunto annetaan pyynnön mukaisesti Lausuntopalvelun kautta ottamalla kantaa pyynnössä esitettyihin kysymyksiin, jotka kohdistuvat selvityshenkilön ehdottamaan malliin 1 (Oikeushallinnon erityisviranomaiset).

1. Miten arvioitte uudistuksen lähtökohtaa, eli hallinto- ja tukitehtävien kokoamista yhteiseen erityisviranomaisten virastoon?

Selvityksen mukaan uudelleen järjestämisen tavoitteena on yhtäältä turvata erityisviranomaisten aseman itsenäisyyttä ja riippumattomuutta irrottamalla viranomaiset oikeusministeriön yhteydestä ja kasvattamalla siten etäisyyttä poliittisesti ohjattuun ministeriöön sekä kirkastaa samalla myös oikeusministeriön roolia hallinnonalansa strategisessa työssä ja valtioneuvostotason tehtävissä. Toisaalta uudelleen järjestämisessä on kyse erityisviranomaisten hallinnollisten tukipalvelujen kokoamisesta yhteen toiminnallisten ja taloudellisten synergiaetujen saavuttamiseksi sekä toimijoiden haavoittuvuuden poistamiseksi. Järjestelyllä pyritään myös tukemaan erityisviranomaisten mahdollisuutta keskittyä ydintehtäväänsä. Tavoitteet ovat sinällään mielestäni kannatettavia, vaikkakin on syytä tunnistaa kyseessä olevien erityisviranomaisten keskinäinen erilaisuus ja niiden tehtävien hoidon asettamat vaatimukset organisoinnille.

Arvioin selvityksen johtopäätöksiä laillisuusvalvonnan näkökulmasta kiinnittäen huomiota ehdotetun järjestämismallin oikeudellisiin edellytyksiin. En lausunnossani ota siten kantaa esitettyjen vaihtoehtojen hallinnolliseen tai muuhun tarkoituksenmukaisuuteen. Arvioin ehdotetun järjestämismallin toimivuutta myös ylimmän laillisuusvalvojan valvonnan näkökulmasta. Perustuslain 108 §:n mukaisesti valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo nyt puheena olevien viranomaisten, myös asemaltaan itsenäisten ja riippumattomien erityisvaltuutettujen, toimintaa.

Olen aikaisemmassa lausunnossani vanhusasiavaltuutetun toiminnon perustamisesta (3.12.2020 OKV/2383/21/2020) kiinnittänyt huomiota siihen, että useille pienille erityisvaltuutetuille perustuva järjestelmä osaltaan johtaa suomalaisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden joukon hajanaisuuteen. Oikeusministeriön hallinnonalan erityisvaltuutettujen kokoaminen yhteen virastoon ehdotetulla tavalla voi nähdäkseni luoda pohjaa myös toiminnan sisällölliseen synergiaan, vaikka kyse onkin toiminnassaan itsenäisistä viranomaisista.

En arvioi lausunnossani selvityksen liitteenä olevia alustavia, vaihtoehtoisia lakiehdotuksia lainsäädännön laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Pidän kuitenkin hyvänä, että selvityksessä on hahmoteltu säädoehdotukset, jotka konkretisoivat vaihtoehtojen sisältöä selkeällä tavalla. Ottaen huomioon perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimukset sekä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön katson, että uuden viraston yleisistä perusteista on säädettävä lailla.

Oikeusministeriön hallinnonalan erityisviranomaisten tehtävät asettavat korkeita vaatimuksia niiden aseman ja toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiselle. Näin on erityisesti valvontaviranomaisten eli tasa-arvo-, yhdenvertaisuus-, tietosuoja- ja tiedusteluvalvontavaltuutetun sekä turvallisuustutkintaa tekevän Onnettomuustutkintakeskuksen osalta. Selvityshenkilön ehdottama malli erityisviranomaisten kokoamisesta uuteen virastoon, johon kuuluisi myös erityinen hallinnollisista tukipalveluista vastaava hallintopalveluyksikkö, on kokonaan uudenvuoden julkishallinnon organisointimalli, jolle ei löydy täysin rinnasteista vastinetta voimassa olevasta lainsäädännöstä. Ehdotettu virastomalli on siinäkin mielessä omanlaisensa, että virasto muodostuu käytännössä ainoastaan hallintopalveluyksiköstä itsenäisten erityisviranomaisten sijoituessa viraston ”yhteyteen” (samalla tavoin kuin ne nyt ovat itsenäisinä viranomaisina oikeusministeriön yhteydessä). Ehdotettu organisointimalli ja hallinnollisten palvelujen keskittäminen edellyttävät toimintojen ja vastuunjaon huolellista selvittämisestä jatkovalmistelussa.

Viraston muodollisen päällikköjohdon puuttuminen, tehtävien ja vastuun jakautuminen esimerkiksi erityisviranomaisten henkilöstöasioissa, tiedonhallinnassa, tietosuojassa, arkistonmuodostuksessa ja toimitilaratkaisuissa sekä edellä mainittujen erityisviranomaisten

(tasa-arvo-, yhdenvertaisuus- ja tietosuojavaltuutetun) lakisääteisiin tehtäviin kuuluvan valvontavallan kohdentuminen myös heidän omaan ”emovirastoonsa” vaikuttavat laillisuusvalvonnan näkökulmasta erityisesti seikoilta, joihin on syytä jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota. Tärkeää on myös tunnistaa ne hallintopalveluyksikön yksimaiselle vastuulle osoitetut hallinnolliset palvelut, joilla on välitön yhteys erityisviranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitoon, sekä arvioida ehdotetun järjestelyn kestävyys erityisviranomaisten itsenäisen ja riippumattoman aseman kannalta.

2. Kansalliset ja kansainväliset säädökset edellyttävät erityisviranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Miten katsotte ehdotetun mallin hallinto- ja tukitehtävien uudelleen järjestämiseksi vaikuttavan erityisviranomaisten itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen?

Selvityksessä ei ole tarkemmin käyty läpi erityisviranomaisten aseman järjestämiseen vaikuttavia kansainvälisiä velvoitteita ja EU:n sääntelyä. Jatkovalmistelussa tällainen arviointi on välttämätöntä tehdä.

Esimerkiksi tietosuojavaltuutetun asema yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen kansallisena valvontaelimenä asettaa tietosuoja-asetuksen 52 artiklan mukaan erityisiä, korotettuja vaatimuksia tietosuojavaltuutetun aseman riippumattomuudelle. Tällaisia ovat mm. henkilöstön valintaan ja yksinomaiseen ohjaukseen sekä erilliseen julkiseen vuotuisen talousarvioon liittyvät vaatimukset. On myös otettava huomioon se, että näiden vaatimusten täyttymisestä on tietosuoja-asetuksen 51 artiklan 4 kohdan mukaan notifioitava komissiolle tehtäessä muutoksia valvontaviranomaisen organisaatioon.

EU:n syrjintäsääntely asettaa niin ikään vaatimuksia itsenäiselle ja riippumattomalle valvontaviranomaiselle. Myös Onnettomuustutkintakeskukseen vaikuttaa sen toimivalta ja toiminta EU-säädöksissä ja kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitettuna turvallisuustutkintaviranomaisena.

3. Millaisia mahdollisia riskejä tai haasteita mielestänne on tunnistettavissa ehdotetussa mallissa?

Hallintopalveluyksikön ja erityisviranomaisten tehtävien ja vastuiden jaon tulisi olla ehdotetussa mallissa selkeä ja riittävän yksiselitteinen. Asiasta tulisi säännellä riittävän tarkasti lain tasolla erityisesti niiden viranomaisten osalta, joihin kohdistuu korotettu itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus. Selvityksessä hahmotellussa mallissa tämä ei näyttäisi kaikilta osin vielä toteutuvan. Mallin mukaista virastoa ei olisi järjestetty tavanomaisen valtion viraston tapaan, sillä virastolla ei olisi kokonaisvastuussa olevaa päällikköä. Vastuut jakautuisivat hallintopalveluyksikön ja erityisviranomaisten johdon välillä, jolloin virastotasoiset vastuut viranomaistoiminnassa täytyy säännellä aukottomasti.

Viraston ohjausryhmän päätöksenteko ja toiminta jäävät mallissa vielä alustavan hahmotelman varaan. Kyse ei olisi kollegiopäätöksenteosta eikä ohjausryhmälle ole tarkoitus osoittaa merkittäviä päätösasioita, mutta eräissä asioissa ohjausryhmä käyttäisi yhteistä päätösvaltaa. Selvityksestä ei käy ilmi, miten ohjausryhmän päätöksiä tehdään erimielisyystilanteissa. Selvityksessä viitataan myös hallintopalveluyksikön ja erityisviranomaisten päälliköiden mahdollisuuteen antaa yhdessä ohjeita, lakisääteisiä suunnitelmia tai tehdä yhteistoimintasopimuksia. Viraston taloussääntö käsiteltäisiin ohjausryhmässä. Viraston tilinpäätöksen hyväksyisivät kaikki päälliköt.

Hallintopalveluyksikkö esittelisi ehdotetun mallin mukaan erityisviranomaiselle merkittäviä henkilöstöhallinnon asioita, kuten virkajärjestelyjä, kirjallista varoitusta, irtisanomista ja virasta pidättämistä koskevat asiat. Tällaisissa asioissa voidaan jo liikkua lähellä erityisviranomaisen ydintehtäviin välittömästi liittyviä kysymyksiä.

Vastuunjako tiedonhallinnassa ja tietosuojan turvaamisessa voi myös muodostua mallissa vaikeaksi. Tiedonhallinnassa voi muodostua käytännössä rajapintoja, joissa vastuiden määrittely ei ole yksiselitteistä, kun erityisviranomaiset huolehtivat lakisääteisten tehtäviensä tiedonhallinnasta ja arkistonmuodostuksesta ja hallintopalveluyksikkö oman toimialansa tiedonhallinnasta sekä tiedonhallinnan yleisistä tehtävistä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 4 §:n mukaisesti virasto olisi ilmeisesti lain tarkoittama tiedonhallintayksikkö, ellei ajatuksena ole, että kukin erityisviranomainen ja hallintopalveluyksikkö muodostaisivat oman tiedonhallintayksikkönsä. Erityisviranomaisten toiminnan itsenäisyyden kannalta olisi perusteltua, että ne toimisivat itse tiedonhallintayksikön asemassa. Viranomaistoiminnassa tiedonhallinta on varsin läheisessä kytköksessä toimintojen ydinsisältöön. Mallin mukaan hallintopalveluyksikkö voisi myös huolehtia tietosuojavastaavan tehtävistä erityisviranomaisissa (palvelusuunnitelmassa sovitulla tavalla?). Erityisviranomaiset olisivat kukin EU:n yleisen tietosuojasetuksen tarkoittamia rekisterinpitäjiä.

Mallissa ehdotetun palvelusuunnitelman asema toiminnan ja vastuiden järjestämisessä jää jossain määrin epäselväksi. Tarkoituksena on, että ministeriö hyväksyisi hallintopalveluyksikölle palvelusuunnitelman tulosohjauksen yhteydessä ja että suunnitelma velvoittaisi erityisviranomaiset ja hallintopalveluyksikön keskinäiseen yhteistyöhön. Suunnitelma laadittaisiin toki yhteistyössä erityisviranomaisten kanssa ja käsiteltäisiin viraston ohjausryhmässä ennen oikeusministeriön hyväksyntää. Palvelusuunnitelman tulee pysyä laissa säädettyjen tehtävänkuvausten ja vastuiden piirissä. Palvelusuunnitelma on ilmeisesti tarkoitettu yhteiseksi kaikille viraston yhteydessä toimiville erityisviranomaisille, mikä voi olla vaikeaa ottaen huomioon viranomaisten keskinäisen erilaisuuden.

Hallintopalveluyksikkö huolehtisi ehdotetun mallin mukaan taloushallinnon palveluista ja kirjanpitoyksikölle kuuluvista tehtävistä. Esimerkiksi taloushallintoon sisältyvään laskujen hyväksymistöimintoon voi kuitenkin liittyä sellaisia erityisviranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitoon ja itsenäiseen asemaan vaikuttavia piirteitä, mikä on järjestelyssä otettava huomioon.

Oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot sisältyvät nykyisin valtion talousarvioon yhtenä määrärahana (kuluttajariitalautakuntaa lukuun ottamatta), jonka viranomaiskohtaiset osuudet eritellään määrärahan selvitysosassa. Näin olisi edelleen myös ehdotetussa mallissa. Tämä tukee viraston toimintaa kirjanpitoyksikkönä ja on sopusoinnussa myös oikeusministeriön vastuulla olevan erityisviranomaisten tulohajauksen kanssa. Määrärahan selvitysosaa perusteluineen ohjaa talousarvion toimeenpanoa, joten erityisviranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden voidaan arvioida resurssien osalta täyttyvän.

Mallin mukaan toimitilaratkaisut (<400 000 euron vuosivuokra) tehtäisiin erityisviranomaisen päällikön ja hallintopalveluyksikön päällikön yhteisellä päätöksellä. Viranomaistoiminnassa tällainen päätöksentekotapa voi olla ongelmallinen esittelijän vastuun ja virkavastuun kannalta.

Erityisviranomaisten kokoaminen samaan virastoon aiheuttaa sinällään lisävaatimuksia viranomaisten itsenäistä ja riippumatonta asemaa tukevalle viestinnälle ja viranomaisten profiloinnille julkisuudessa ja kansalaisten suuntaan. Viraston ja erityisviranomaisten viestinnässä tulisikin painottaa vahvasti riippumattomuuden näkökulmaa.

4. Minkälaisia mahdollisuuksia tai hyötynäkökulmia näette ehdotetulla mallilla olevan erityisviranomaisen toimintamahdollisuuksien parantamiseen?

5. Muut selvitystä koskevat huomiot

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Kansliapäällikkö

Tuula Majuri