

Asia: VN/21073/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Naisjärjestöjen Keskusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyvistä laeista. Naisjärjestöjen Keskusliiton toiminnan tarkoituksena on edistää naisten asemaa, sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä tyttöjen ja naisten ihmisoikeuksia. Keskusliitto tarkastelee esitystä tästä syystä ensisijaisesti tasa-arvovaltuutetun sekä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana toimivan yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnan näkökulmasta.

Esityksen lähtökohdat

Esitys kokoaisi oikeushallinnon erityisviranomaiset yhteen erilliseksi virastoksi. Tavoitteena on järjestää erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävät uudelleen siten, että viranomaisten itsenäistä asemaa ei vaaranneta eikä niiden tehtäväkenttää muuteta.

Tasa-arvovaltuutettu on instituutio, jonka merkitys suomalaiselle yhteiskunnalle, sukupuolten tasa-arvolle ja erityisesti naisten oikeuksille on viimeisten 35 vuoden ajan ollut merkittävä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänala on puolestaan vuosien saatossa jatkuvasti laajentunut ja on sekin merkittävä suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsevan tasa-arvon periaatteelle erityisesti moniperusteisen syrjinnän ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävänsä kautta.

Molempien itsenäinen ja riippumaton asema on edellytys niiden tehtävien hoitamiselle. Tätä edellyttää niin kotimainen erityisvaltuutetuista annettu lainsäädäntö kuin EU-lainsäädäntö ja Suomen muut kansainväliset veloitteet. Erityisesti valvontaviranomaisten, joita tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat, kohdalla itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus korostuu.

Tasa-arvoelinten tulee olla itsenäisiä valtiovallasta, ja niille tulee taata riittävät resurssit ja toimitilat sekä riittävä henkilökunta. Esitys ottaa lähtökohdakseen sen, että tämä riippumattomuus ei vaarannu. Tämän on toteuduttava myös käytännössä.

Esitystä perustellaan sillä, että se parantaisi erityisviranomaisten hallinnollisia tukipalveluja, jotka ovat nyt hajallaan ja riittämättömiä pienille toimijoille. Vaikuttaa kuitenkin selvältä, että esityksen pääasiallinen motivaatio on hallinnon uudistus keskushallinnon uudistamisen yleisten suuntaviivojen mukaisesti. Tästä huolimatta on välttämätöntä, että uudistuksella todellisuudessa myös parannetaan sekä erillisviranomaisten hallinnollista tukea että niiden itse substanssityöhön käytettävissä olevia resursseja.

Ehdotukset ja säädöskohtaiset vaikutukset

Esitys siirtäisi itsenäisten erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävät oikeusministeriöltä perustettavalle uudelle virastolle. Lisäksi hallintopalveluyksikköön voitaisiin siirtää niitä erityisviranomaisten nykyisin hoitamia hallintotehtäviä, jotka niiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaarantamatta voitaisiin tehdä keskitetyksi.

Esityksen mukaan erillisviranomaiset olisivat erillisiä toimijoita paitsi suhteessa toisiinsa, myös suhteessa niiden tueksi perustettavaan hallintopalveluyksikköön. Hallintopalveluyksikkö ja viranomaiset eivät olisi hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Tämän toteutuminen käytännössä on ehdoton edellytys erityisviranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta ja edellyttää vielä muutoksia lakiin.

Esityksen mukaan viranomainen voisi päättää, mitä hallintopalveluyksikön tukipalveluja se käyttää. Tämä on ehdoton edellytys sille, että erityisviranomaisten itsenäisyys ja riippumattomuus säilyy, erityisesti niiden toimintojen osalta, jotka erityisviranomaiset hoitavat tällä hetkellä itse. Erityisviranomaisilla tulee olla itsenäinen päätäntävalta omasta taloudenpidostaan, mukaan lukien hankinnat ja palvelujen osto.

Riippumattomuuden säilymiselle välttämättömiä ovat lisäksi esitykset siitä, että erityisviranomaiset käyvät edelleen itse omat tulosneuvottelunsa, että jokaisella valvontaviranomaisella on oma henkilöstönsä, jonka se valitsee itse ja joka toimii asianomaisen valvontaviranomaisen yksinomaisessa ohjauksessa, että viranomaiset huolehtivat itse omasta viestinnästään, ja että osa henkilöstöön liittyvistä toimintavaltuuksista säilyy esitetyn mukaisesti ministeriöllä. Viestintä ei ole tukitoiminto, vaan sillä on keskeinen merkitys erityisviranomaisten sisältötyölle.

Virkajärjestelytoimivalta on syytä pitää demokraattisessa kontrollissa olevalla ministeriöllä, ellei sitä siirretä erityisviranomaisille itselleen.

Hallintopalveluyksikön tehtäviä ei olisi määritelty laissa tyhjentävästi, vaan hallintopalveluyksikköön voitaisiin siirtää ajan mittaan lisää erityisviranomaisten nykyisin hoitamia hallintotehtäviä. Tämä on kyseenalaista erityisviranomaisten itsenäisyyden kannalta. Esityksessä myönnetään, että viranomaisten itsenäisyys suhteessa virastoon ja toisiinsa ja siihen liittyen hallintopalveluyksikön tehtävät ja toimivalta on tarpeen varmistaa lakitasolla. Tämä tulisi tehdä tyhjentävästi.

Ehdotettu laki antaisi valtuudet säätää valtioneuvoston asetuksella viraston ohjausryhmän tehtävistä ja kokoonpanosta sekä valmisteluvastuun jakautumisesta erityisviranomaisen ja hallintopalveluyksikön välillä, hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluvien asioiden esittelystä ja ratkaisuvallasta hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluvissa asioissa. Perustuslain mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lailla, mikä koskee myös virkamiesten oikeusaseman perusteita. Lailla on säädettävä myös kaikista perusoikeuksien toteutumisen ja käytön kannalta keskeisistä asioista. Niin ikään valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan muun muassa yksikön pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Olennaista on, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa. Asetuksen antaja voidaan perustuslain esitöiden mukaan valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.

Ohjausryhmän tehtävät ja kokoonpano ovat merkittäviä viraston toiminnan, hallintopalveluyksikön ja erityisviranomaisten välisten suhteiden sekä erityisviranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta. Samoin sitä ovat valmisteluvastuun jakautuminen erityisviranomaisen ja hallintopalveluyksikön välillä, hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluvien asioiden esittely sekä ratkaisuvallasta hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluvissa asioissa. Kyse on toimielinten kannalta keskeisistä tehtävistä ja toimivaltuuksista, ei virkamiesten oikeusaseman kannalta vähäisistä yksityiskohdista. Kuten esityksessäkin todetaan, viraston sisäisen toiminnan järjestämisellä on suora vaikutus erityisviranomaisten itsenäisyyteen. On välttämätöntä harkita vielä uudelleen kaikista edellä mainituista seikoista säätämistä lain tasolla. Hallintopalveluyksikön johtajan kelpoisuusvaatimuksista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Esityksen mukaan hallintopalveluyksikön virkamiehen esiteltäväksi voisi tulla tiettyjä, erityisesti virkamiesoikeudellista asiantuntemusta edellyttäviä asioita. Asiat voisi kuitenkin esitellä edelleen myös viranomaisen palveluksessa oleva virkamies. Hallintopalveluyksiköstä esiteltävät asiat koskisivat mm. kirjallista varoitusta, lomautusta tai irtisanomista sekä virantoimituksesta pidättämistä. Lisäksi hallintopalveluyksiköstä esiteltäisiin viran perustamista, lakkauttamista, muuttamista ja viran siirtämistä koskevat asiat, jos toimivalta näissä siirtyisi tulevaisuudessa oikeusministeriöltä viranomaisille. Nämä tehtävät ovat olennaisia erityisviranomaisten työnantajaroolin kannalta, joka on välttämätön edellytys niiden itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle. Vaikka päätösvalta säilyisi erityisviranomaisella, myös valmistelu- ja esittelyvaiheissa käytetään merkittävää valtaa. Esitys ei olisi linjassa kansainvälisten suositusten kanssa. Esimerkiksi Euroopan komissio on suositellut jäsenvaltioitaan kiinnittämään erityistä huomiota tasa-arvoelintensä henkilöstön nimitys- ja irtisanomismenettelyihin. Esittelyoikeus tulisi säätää kaikissa tapauksissa viranomaisen palveluksessa olevalle virkamiehelle.

Resursseista

Naisten syrjinnän poistamista koskevaa YK:n CEDAW-sopimusta valvova komitea on edellyttänyt, että Suomi antaa naisten oikeuksia ja sukupuolten välistä tasa-arvoa edistäville toimijoille asianmukaiset henkilö-, rahoitus- ja tekniset resurssit. Komitea on viimeisimmässä Suomea koskevissa loppupäätelmissään vuonna 2014 esittänyt huolensa tasa-arvovaltuutetun käyttöön annettujen resurssien vähäisyydestä. Niin ikään kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskevien Pariisin periaatteiden yksi keskeisimmistä kriteereistä riippumattomuudelle ovat riittävät henkilö- ja taloudelliset resurssit. Esityksen kansainvälisessä vertailussa eri maiden viranomaiset nostivat keskeisimmäksi kriteeriksi itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle nimenomaan toiminnan riittävät resurssit. Tasa-arvovaltuutetun resursseja tulisivat lisätä vastaamaan sen kasvanutta tehtäväkenttää.

Esityksen mukaan uuden hallintopalveluyksikön pysyvät kokonaismenot olisivat noin 1,1 miljoonaa euroa, josta voitaisiin oikeusministeriön hallinnonalan kehityksen puitteissa sisäisillä uudelleen kohdennuksilla kattaa noin 0,6 miljoonaa euroa. Jotta esityksen julkilausuttu tavoite tukea viranomaisten keskittymistä sisältötyöhön toteutuu, on välttämätöntä varmistaa, että rahoitusta ei siirretä oikeusministeriön sisällä erityisviranomaisilta hallintopalveluyksikölle. Rahoituksen siirtäminen erityisviranomaisilta hallintopalveluyksikölle merkitsisi tosiasiallisesti niiden resurssien pienenemistä. Päinvastoin tasa-arvovaltuutetun resursseja tulee jatkossakin entisestään vahvistaa.

Esityksessä on huolellisemmin arvioitava, miten viranomaisten tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestäminen vaikuttaisi tasa-arvovaltuutetun toimintaan tasa-arvon edistämisen näkökulmasta. Sukupuolivaikutusten huomioon ottaminen on välttämätöntä.

Heinilä Terhi
Naisjärjestöjen Keskusliitto