

Oikeusministeriö

Viite: Lausuntopyyntö, VN/21073/2021

Asia: Lausunnonantajan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi

Oikeusrekisterikeskus esittää lausuntonaan seuraavaa:

Uudistuksen tavoitteista

Euroopan kriminaalipolitiikan instituutille, konkurssiasiamiehelle, kuluttajariitalautakunnalle, lapsiasiavaltuutetun toimistolle, oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle, Onnettomuustutkintakeskukselle, tasa-arvovaltuutetun toimistolle, tiedusteluvalvontavaltuutetulle, tietosuojavaltuutetun toimistolle, vanhusasiavaltuutetulle ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolle ehdotetaan perustettavaksi yhteinen virasto oikeusministeriön hallinnonalalle. Tavoitteena on järjestää henkilömäärältään pienten viranomaisten tuki- ja hallinnolliset palvelut uudelleen niin, että viranomaisten lainsäädäntöön ja kansainvälisiin säännöksiin perustuvaa itsenäistä asemaa ei vaaranneta eikä niiden tehtäväkenttää muuteta.

Tavoitteena on koota 11 erityisviranomaisen operatiiviset hallintotehtävät yhteen ja vahvistaa niiden hallinnollista asiantuntijatukea, mikä vähentäisi päällekkäistä hallinnollista työtä ja vapauttaisi resursseja viranomaisten ns. substanssityöhön. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on tuottavuuden parantuminen kunkin viranomaisen substanssitoiminnassa, kun hallinnolliset tukitehtävät on keskitetty hallintopalveluyksikköön, valtion yhteisiä palvelutoimintoja käytetään entistä enemmän ja viranomaiset voivat kohdentaa resurssinsa substanssiasioiden hoitamiseen. Muutos korostaisi myös erityisviranomaisen riippumattomuutta ja rakenteellista etäisyyttä poliittisesti ohjatusta ministeriöstä.

Oikeusrekisterikeskus kannattaa edellä esitettyjä tavoitteita, erityisesti hallinto- ja tukipalveluiden keskittämistä uuteen hallintopalveluyksikköön. Osaamisen keskittäminen tehostaa kyseisiä palveluita ja todennäköisesti myös parantaa niiden laatua, kun niitä tuottavat henkilöt voivat keskittyä kyseisiin tehtäviin täysimääräisemmin / syvällisemmin. Periaatteessa henkilötöyön säästöä olisi mahdollista saavuttaa tai ainakin suunnata vapautuvaa resurssia päätoiminnan kannalta olennaisiin tehtäviin aiempaa enemmän.

Tulosohjauksesta

Oikeushallinnon erityisviranomaisten riippumattomuuteen lakisääteisten tehtäviensä hoidossa on esityksessä kiinnitetty huomiota, mutta valvontaviranomaisten kohdalla jääminen ministeriön tulosohjaukseen ei ole täysin ongelmatonta. Oikeusministeriö käy vuosittain tulosneuvottelut (tai vuosikeskustelut) kunkin erityisviranomaisen kanssa. Tulosohjausmenettelyssä sovitaan viranomaisten tavoitteista ja toimintaedellytyksistä.

Esityksen mukaan oikeusministeriö on jo aiemmin ottanut viranomaisten itsenäisyyden huomioon tulosohjauksessa niin, ettei se ole asettanut viranomaisten tavoitteita, vaan tulosohjauksessa on keskitytty oikeasuhtaisten resurssien osoittamiseen viranomaisten asettamien toimintatavoitteiden saavuttamiseksi. Resurssiohjaus on varsin vaikuttava keino toiminnan ohjaamisessa, jos määrärahat ns. korvamerkitään tarkalla tasolla tai tiettyyn tehtävään/toimintoon annetuiksi, jolloin viranomaisen oma resurssiallokointi ja siten toiminnan omaehtoinen suuntaaminen jää helposti rajalliseksi. Tähän on hyvä jatkossa kiinnittää huomiota.

Kirjanpitoyksiköstä

Esityksen mukaan virastosta muodostettaisiin kirjanpitoyksikkö, johon erityisviranomaiset kuuluisivat, ja joka siten vastaisi valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 b §:ssä säädetyistä tehtävistä ja laatisi lain 21 §:ssä tarkoitetun tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen.

Valtiovarainministeriön valmistelemassa keskushallinnon virastorakenneselvityksessä (Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta, VM 3/2015) on todettu, että toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisen muodostetun kirjanpitoyksikön tilinpäätös kuvaa parhaalla mahdollisella tavalla viraston tai laitoksen johdon vastuuta julkisilla varoilla rahoitetun toiminnan tuloksellisuudesta. Tästä näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista, että oikeusministeriön kanssa samaan kirjanpitoyksikköön kuuluu sen hallinnonalan toimijoita.

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston muodostaminen omaksi kirjanpitoyksiköksi on Oikeusrekisterikeskuksenkin mielestä perusteltua ja johdonmukaista jatkoa oikeusministeriön kehityssuunnalle, jossa hallinnonalalle on viime aikoina perustettu uusia kirjanpitoyksiköitä, mm. Oikeusrekisterikeskus. Kyseinen muutos on Oikeusrekisterikeskuksessa havaittu toimivaksi.

Hallintopalveluyksiköstä

Esityksen mukaan viranomaisten lisäksi virastossa olisi hallintopalveluyksikkö, joka hoitaisi kirjanpitoyksikkötehtävät ja viranomaisten talous- ja henkilöstöhallinnon operatiiviset tehtävät, joko tekemällä ne itse tai hankkimalla palvelut Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselta (Palkeista). Hallintopalveluyksikön päärooli olisi tuottaa viranomaisille talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon asiantuntijapalveluita. Hallinnollisten tukipalvelujen tuottamisen keskittäminen tuottaisi synergiaetuja sekä kustannustehokkuuden että asiantuntijuuden kehittymisen kautta. Tukipalvelujen tuottamisen keskittäminen myös vähentäisi niiden haavoittuvuutta. Erityisviranomaiset hankkisivat ja saisivat tarvitsemansa hallintopalvelut hallintopalveluyksiköltä. Niiden omiin asioihin kuuluva ohjaus- ja päätösvalta säilyisi niillä itsellään. Viranomainen voisi päättää, mitä hallintopalveluyksikön tukipalveluja se käyttää, tosin

kirjanpitoyksikkötehtävät sekä operatiiviset talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät hallintopalveluyksikkö hoitaisi joka tapauksessa kaikille viranomaisille.

Tukitehtävien keskittäminen on perusteltua erityisesti taloudellisista syistä ja kustannustehokkuutta silmällä pitäen.

Esityksen mukaan perustettavassa uudessa hallintopalveluyksikössä olisi kahdeksan virkaa eli johtaja, assistentti sekä kuusi asiantuntijaa. Esityksessä on listattu varsin pitkä tehtäväluettelo, mitä palveluita hallintoyksikön pitäisi pystyä tuottamaan viraston erityisviranomaisille:

- henkilöstöhallinto (HR) ja -kehittäminen (HRD)
- taloushallinto
- hankinnat
- tiedonhallinta
- sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä varautuminen
- tietoturva
- tietosuojavastaava
- viestintä
- palvelutuotannon järjestäminen eli palvelusopimukset mm. Palkeiden ja ORK:n kanssa

Osa kyseisistä tehtävistä on operatiivisia (toimeenpanevia), mutta valtaosa asiantuntemusta taikka erityisasiantuntemusta vaativia tehtäviä, joiden erilaisia osaamisia voi olla vaikea saada samalta henkilöltä. Todennäköisesti kuusi asiantuntijaa ei tule riittämään kattamaan kaikkea vaadittavaa osaamista. Lisäksi sijaistukset mm. loma-aikoina saattavat vaatia tukijärjestelyitä esim. ministeriön henkilöstöltä, jolla on tietämystä esim. erityisviranomaisten henkilöstöasioista nykyjärjestelyn perusteella. Hallintopalveluyksiköllä on esityksen mukaan mahdollisuus myös hankkia ao. palveluita ulkoisilta toimijoilta, mutta suunniteltu määräraha ei ole iso, n. 100.000 euroa, ja soveltunee siten lähinnä tilapäisostoihin.

Hallintopalveluyksikön olisi hyvä tarjota muutakin viestintätukea kuin yhteisten työkalujen kehittämistä. Viestintäasiantuntija voisi tukea erityisviranomaisia viestinnän toteuttamisessa vaikka viestintävastuu luonnollisesti säilyisi erityisviranomaisilla.

Viraston tietosuojavastaavalla tulee olemaan mielenkiintoinen tehtäväkenttä virastossa, kun yhtenä valvonnan ja ohjeistuksen kohteena virastossa on (erityisviranomaisena) Tietosuojavaltuutetun toimisto, joka itsessään on alan valvontaviranomainen. Viraston työjärjestyksessä kannattaa kiinnittää tähän erityistä huomiota.

Oikeusrekisterikeskus ICT-palveluiden tuottajana kannattaa ao. palvelusopimuksen tekemisen keskittämistä hallintopalveluyksikköön. Kun hallintopalveluyksikkö kerää erityisviranomaisilta (ja itseltään) ICT-palvelutarpeet ja koordinoi ne vuosittain sopimukseksi ORK:n kanssa, niin menettely säilyy nykyisenkaltaisena ja toimivana. Todennäköisesti tarpeet ja mahdollisuudet niiden toteuttamiseksi pystytään yhteistyössä määrittelemään jopa paremmin kuin aiemmin, jos virasto saa tähän oman tietohallinnollisen asiantuntijan.

Ohjausryhmästä

Virastolle tulisi esityksen mukaan ohjausryhmä. Ohjausryhmässä käsiteltäisiin ennen kaikkea tukipalvelujen järjestämiseen liittyviä merkittävimpiä asioita ja tarvittaessa koordinaatiokysymyksiä, mutta ei viranomaisten perustehtäviin liittyviä asioita. Viraston tukipalveluiden käyttö ei voi olla vapaaehtoista erityisviranomaisille toisin kuin mahdollisten lisäpalveluiden, vaikka esityksessä todetaan, että "...palvelujen käyttö olisi viranomaisten omassa harkinnassa, kuten kokonaan ulkopuolistenkin palvelujen käyttö, ..."koska tämä voisi johtaa mm. palveluiden päällekkäiseen järjestämiseen ja siten kustannustehottomuuteen. Asiasta tulisi harkita säätää (yksiselitteisesti) riittävän korkealla tasolla (työjärjestys ei riittäne).

Esityksessä todetaan, että virkoja voidaan myöhemmin siirtää virkamieslaissa säädettyjen edellytysten täyttyessä erityisviranomaisten ja hallintopalveluyksikön välillä, kuten virastojenkin sisällä yksiköstä toiseen ja virastojen välillä. Toimivalta tähän säilyisi, ainakin aluksi, oikeusministeriöllä. Jatkossa, viimeistään silloin, kun virasto saa virkajärjestelyoikeudet, tulisi tarkastella olisiko viraston ohjausryhmä luonteva taho päättämään asiasta.

Palvelusuunnitelmasta ja määrärahoista

Hallintopalvelujen määrärahat sisältäisivät esityksen mukaan peruspalveluihin kuuluvien palvelujen rahoituksen. Peruspalvelut sisältäisivät puolestaan mahdollisimman kattavasti toiminnan tukipalvelut. Erityisviranomaisten määrärahoista rahoitettavat palvelut rajoitettaisiin minimiin.

Edellä olevaa virkettä olisi syytä vielä tarkentaa, mitä palveluita siinä tarkoitetaan. Erityisviranomaisethan ovat oikeutettuja hankkimaan itsenäisesti palveluita, vaikka konsulttipalveluita oman toimintansa puitteissa ja tarkoituksiin. Sen sijaan hallinto- ja tukipalveluihin erityisviranomaisten ei tulisi käyttää määrärahojansa jatkossa vaan pyrkiä saamaan tarpeensa palvelusuunnitelmaan ja sitä kautta myös rahoitetuiksi.

Palvelusuunnitelmassa tulee esityksen mukaan määritellä yksikön järjestämät tuki- ja kehittämispalvelut ja yhteisinä hankintoina toteutettavat tuotteet. Palvelusuunnitelmassa tulee määritellä myös yleiset periaatteet muista yksikön tuottamista palveluista ja niiden rahoittamisesta, joista sovitaan erityisviranomaisen kanssa erikseen. Palvelusuunnitelma käsitellään viraston ohjausryhmässä. Oikeusministeriö hyväksyy palvelusuunnitelman hallintopalveluyksikön tulossopimuksen yhteydessä neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Palvelusuunnitelman kytkeminen selkeämmin kehysvalmisteluprosessiin (myös nelivuotiskautinen) antaisi toiminnan ja budjetoinnin suunnittelulle pitkäjänteistä vakautta.

Jussi Kivinen
ylijohtaja

Jari Saarela
toimialajohtaja