

Asia: VN/21073/2021

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Tasa-arvovaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto, johon koottaisiin oikeusministeriön hallinnonalalla toimivia erityisviranomaisia, kuten tasa-arvovaltuutetun toimisto, ja näiden tuki- ja hallintopalvelut. Virasto rakentuisi siten yhdestätoista itsenäisestä viranomaisesta ja hallintopalveluyksiköstä. Viranomaiset säilyttäisivät uudessa virastossa itsenäisyytensä ja nykyiset tehtäväalansa. Virat ja määräaikaiset virkasuhteet sekä niissä olevat henkilöt siirtyisivät sen erityisviranomaisen viroiksi ja henkilöstöksi, jossa ne ovat olleet siirtymähetkellä. Viroista ei tulisi viraston yhteisiä virkoja.

Ehdotuksen tavoitteiksi (s. 28) mainitaan muun muassa erityisviranomaisen operatiivisten hallintotehtävien kokoaminen yhteen ja näiden hallinnollisen asiantuntijatuen vahvistaminen, päällekkäisen hallinnollisen työn vähentäminen ja viranomaisten resurssien vapauttaminen substanssityöhön. Lisäksi tavoitteeksi mainitaan siirtää oikeusministeriöltä alaiseen hallintoon sellaiset tehtävät, joita ei ole tarpeen hoitaa ministeriötasolla. Muutoksen todetaan korostavan erityisviranomaisten riippumattomuutta ja rakenteellista etäisyyttä poliittisesti ohjatusta ministeriöstä.

Tehtävien siirtäminen uuteen Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon

Tarkasteltaessa uudistuksen tavoitteita tasa-arvovaltuutetun näkökulmasta, voidaan todeta, etteivät uudistuksen tavoitteet sinänsä edellytä viranomaisen tehtävien siirtoa uuteen perustettavaan

virastoon. Tasa-arvovaltuutettu on aiemminkin todennut, että uudistuksen tulisi koskea niitä tehtäviä, joiden yhteen kokoamista erityisviranomaiset pitävät tarpeellisina (esim. TAS/543/2020). Valtuutettu on pitänyt tärkeänä myös sitä, että hallintotehtävien siirtoa arvioidaan erityisesti viranomaisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden sekä toiminnan joustavan ja kustannustehokkaan järjestämisen kannalta.

Hallituksen esityksessä lähtökohtana on se, että perustettavan viraston hallintopalveluyksikkö tarjoaisi erityisviranomaiselle tukea ja neuvoja tämän hallinnollisiin tehtäviin. Erityisviranomaisen voisi päättää, mitä hallintopalveluyksikön tukipalveluja se käyttäisi. Erityisviranomaisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta tämä onkin ainoa mahdollinen vaihtoehto. Tasa-arvovaltuutettu pitää hyvänä, että uudistuksen valmistelussa on kiinnitetty tähän huomiota. Tähän liittyy kuitenkin myös riskejä, joita tasa-arvovaltuutettu käsittelee jäljempänä tässä lausunnossa.

### Tasa-arvovaltuutetun itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta

Esityksen mukaan erityisviranomaisen asema, tehtävät ja toimivalta eivät muuttuisi uudessa virastossa. Tasa-arvovaltuutetun tehtävät määräytyisivät edelleen tasa-arvovaltuutetusta annetun lain (1328/2014) ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) mukaisesti. Tasa-arvovaltuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden takaamiseksi on tärkeää, että hallituksen esityksessä on tuotu selkeästi ilmi erityisviranomaisten päätösvaltaisuus omaa substanssiaan koskevilla asioilla. On myös hyvä, että esityksessä todetaan yksiselitteisesti se, ettei esimerkiksi hallintopalveluyksikön päälliköllä ole toimivaltaa tai ratkaisuvaltaa erityisviranomaisen toimialaan kuuluvissa asioissa.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että erityisviranomaisten riippumattomuutta ulkoapäin arvioituna parantaisi se, etteivät ne sijaitse poliittisesti ohjatun ministeriön yhteydessä. Tämä vastaakin muun muassa sitä, mitä esimerkiksi EU:n tasa-arvoa koskevilla direktiiveillä ja komission tasa-arvoelimiä koskevista normeista annetussa suosituksessa on todettu tasa-arvoelimen riippumattomuudesta. Sen sijaan erityisviranomaisten riippumattomuudesta välittyvä kuva tilanteessa, jossa ne toimisivat osana muuta virastoa, on jäänyt hallituksen esityksessä vähäisemmälle pohdinnalle.

Hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että ehdotetussa mallissa kaikki erityisviranomaiset olisivat toisiinsa nähden yhdenvertaisessa asemassa. Ne olisivat erillisiä toimijoita paitsi suhteessa toisiinsa, myös suhteessa hallintopalveluyksikköön. Ne eivät myöskään olisi hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Ei kuitenkaan ole varmaa, että esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu näyttäytyisi ulkopuolisille selkeästi itsenäisenä ja riippumatta viranomaisena, mikäli se sijaitisi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston osana. Onkin syytä korostaa, että perustettavan viraston olisi oltava hallinnollisista syistä muodostettu kokonaisuus, jolle ei rakennettaisi omaa identiteettiä.

## Ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista

Hallituksen esityksen mukaan Oikeushallinnon erityisviranomaisiin siirrettävät tehtävät ovat nyt valtaosin oikeusministeriön tehtäviä ja niitä tehdään ministeriössä kaikkiaan arviolta yhden henkilötyövuoden edestä. Oikeushallinnon erityisviranomaisen hallintopalveluysikköön on kuitenkin kaavailtu yhteensä kahdeksan virkaa eli johtaja, assistentti sekä kuusi asiantuntijaa. Hallintopalveluysikön henkilöstömenot olisivat yhteensä 650 000 euroa. Ostoihin Palkeilta ja muilta palvelujentuottajilta on arvioitu menevän 453 000 euroa.

Hallituksen esityksen mukaan uuden hallintopalveluysikön pysyvät kokonaismenot olisivat noin 1 100 000 euroa. Menoista katettaisiin oikeusministeriön hallinnonalan kehityksen puitteissa sisäisillä uudelleen kohdennuksilla noin 600 000 euroa. Lisämäärärahan tarve on siten noin 500 000 euroa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että tasa-arvovaltuutetun toimiston toteutunut htv-määrä vuonna 2020 oli 11,8 ja toteutuneet nettomenot 1 045 000 euroa. Vuoden 2022 valtion talousarviossa tasa-arvovaltuutetun toimintamäärärahan käytöksi on arvioitu 1 030 000 euroa. Tasa-arvovaltuutetun toimintamenoihin varattu määräraha ei siten eroa merkittävästi uuden hallintopalveluysikön henkilöstömenoihin ja palvelujen ostoihin arvioidusta määrästä.

Kun erityisviranomaiset hoitavat jatkossakin pääosan hallinnollisista tehtävistään, herää kysymys, onko ehdotettu virastomalli kuitenkaan paras tai kustannustehokkain tapa järjestää erityisviranomaisille sinänsä tarpeellista tukea niiden hallinnollisiin tehtäviin. Tasa-arvovaltuutettu ehdottaa selvitettäväksi yhtenä vaihtoehtona vielä, voitaisiinko pienten erityisviranomaisten, kuten tasa-arvovaltuutetun määrärahoja nostaa siten, että ne voisivat ostaa tarvitsemiaan hallinto- ja tukipalveluja esimerkiksi valtion yhteisiltä palvelujentuottajilta (Palkeet, Hansel, HAUS, Senaatti, Valtori jne.).

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan on mahdollista, että uuden Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustaminen lisää viraston ja erityisviranomaisten kokonaiskustannuksia ilman, että viranomaisten hallintopalveluihin saama tuki paranee vastaavasti. Valtuutettu pitää myös tärkeänä, ettei kasvavia kustannuksia vyörytetä erityisviranomaisten maksettaviksi, mikä vaarantuisi tasa-arvovaltuutetun lakisääteisten substanssitehtävien suorittamisen. Mikäli uusi virasto ja hallintopalveluysikkö tarvitsevat tukipalveluja järjestääkseen lisärahoitusta, tulee tässä yhteydessä varmistaa, ettei rahoitustarvetta kateta erityisviranomaisten substanssitoimintaan osoitetuista määrärahoista.

Tasa-arvovaltuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden takaamiseksi on välttämätöntä, että valtuutetulle osoitetaan sen tehtävien hoitamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi riittävät resurssit, joista valtuutettu voi päättää itse kaikilta osin. Tässä yhteydessä valtuutettu tarkoittaa resursseilla muun muassa henkilöstöresursseja sekä taloudellisia, teknisiä ja erilaisia infrastruktuuriin liittyviä

resursseja. Itsenäisyys ja riippumattomuus edellyttävät toimivaltaa päättää resurssien käytöstä ja kohdentamisesta sekä toiminnan organisoinnista ja painopisteistä.

## Tulosohjausmenettelystä

Hallituksen esityksen mukaan erityisviranomaisten tulosohjausprosessi säilyisi edelleen viranomaisen ja oikeusministeriön välisenä, mitä tasa-arvovaltuutettu pitää hyvänä. On tärkeää, että tasa-arvovaltuutetulla on mahdollisuus päättää omien määrärahojensa käytöstä, vaikuttaa talousarvioesitykseen sekä hyväksyä omalta osaltaan tulosohjaus- ja seuranta-asiakirjat. Esityksen mukaan tulosohjausmenettelyssä sovittaisiin jatkossakin viranomaisten tavoitteista ja toimintaedellytyksistä.

Erytisviranomaisen resurssien käyttöön ja kohdentamiseen liittyy vaikutusmahdollisuus viraston hallintopalveluyksikön palvelusuunnitelmaan. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että erityisviranomaisena sillä on mahdollisuus vaikuttaa hallintopalveluyksikön palvelusuunnitelmaan esimerkiksi ohjausryhmässä ja viime kädessä itse päättää, mitä hallintopalveluyksikön tukipalveluja se käyttäisi.

## Henkilöstön asemasta uudistuksessa

Hallituksen esityksessä todetaan, että hallinnolliset tehtävät muodostavat vain osan erityisviranomaisten henkilöstön tehtävänkuvista ja mahdollisesti keskitettävät tehtävät vielä pienemmän osan. Kenenkään virkaa tai määräaikaista virkasuhdetta ei siirrettäisi lain nojalla perustettavaan hallintopalveluyksikköön. Muutoksella ei olisi vaikutuksia myöskään erityisviranomaisten päälliköihin ja heidän asemaansa. Tasa-arvovaltuutettu pitää tätä hyvänä lähtökohtana.

Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että erityisviranomaisten tulee voida valita oma henkilöstönsä ja että henkilöstön tulee toimia viranomaisen yksinomaisessa ohjauksessa. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että esityksessä ehdotetaan nimitystoimivallan säilyttämistä erityisviranomaisilla, kuten kansalliset ja kansainväliset säädökset edellyttävät esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun kohdalla.

Hallituksen esitykseen sisältyy oma luku virkajärjestelyjä koskevasta toimivallasta (luku 5.1.3). Virkajärjestelytoimivalta ehdotetaan säilytettävän edelleen oikeusministeriössä. Tätä perustellaan muun muassa sillä, ettei virkajärjestelytoimivaltaa olisi tarkoituksenmukaista siirtää pienille toimijoille itselleen vastoin kehitystä muualla hallinnonalalla. Viraston sisäisten riippumattomuusnäkökohtien vuoksi tällainen tarve voisi kuitenkin tulla esiin.

Toisaalta valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:n ilmaiseman pääsäännön mukaan virkoja voidaan perustaa virastossa palkkauksiin käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, valtion virkamiesasetuksessa (971/1994) on säädetty niistä viroista, joiden kohdalla virkajärjestelytoimivalta on ministeriöllä tai muulla virastolla.

Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan hallituksen esityksessä olisi voitu tarkastella virkajärjestelytoimivaltaan liittyviä näkökulmia enemmän sekä samalla myös pohtia, olisiko tämä toimivalta siirrettävissä erityisviranomaisille jollain aikataululla ja millaista tukea perustettava hallintopalveluyksikkö voisi tarvittaessa antaa erityisviranomaisille.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että oikeusministeriölle jäisi edelleen palkkaustoimivalta erityisviranomaisten palkkausten osalta. Palkkatoimivallan säilyttäminen oikeusministeriössä on poikkeus valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 5 §:n 2 momentin ilmaisemasta pääsäännöstä, jonka mukaan virasto päättää virkamiestensä palkkauksista valtion talousarvion puitteissa.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, oikeusministeriö päättää erityisviranomaisten virkamiesten sijoittumisesta vaatavuustasoille ja heidän henkilökohtaisen palkanosansa suuruudesta. Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan nämä päätökset eivät yleensä kuulu ministeriön päätettäviin asioihin muissa ministeriöissä, joten olisi hyvä pohtia, voitaisiinko palkkatoimivalta siirtää erityisviranomaisille. Tasa-arvovaltuutetun mielestä esimerkiksi päättäminen henkilökohtaisen palkanosan suuruudesta kuuluisi luontevasti erityisviranomaiselle, jolla on tieto henkilökohtaisen palkanosan suuruuteen vaikuttavista seikoista. Perustettava hallintopalveluyksikkö voisi tarjota erityisviranomaisille tukea ja neuvoja näihin kysymyksiin. Tämä olisi uudistuksen tavoitteiden mukaista ja mahdollistaisi osaltaan oikeusministeriön keskittymisen valtioneuvostotason tehtäviin.

Hallituksen esityksessä on todettu, että ehdotetulla muutoksella saattaisi olla vaikutusta hallinnollisia tehtäviä hoitavien virkamiesten tehtäväkuviin. Mikäli osa tehtävistä siirtyisi muutoksen yhteydessä tai myöhemmin viraston hallintopalvelujen tehtäväksi, virkamiehen tehtäväkuva tulee täydennettäväksi aiempaa vaativuutta vastaavilla muunlaisilla tehtävillä. Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan sillä on paras näkemys viranomaisen tehtävien vaativuuteen vaikuttavista seikoista. Myös tämä puoltaisi palkkaustoimivallan siirtämistä erityisviranomaisille.

Lisäksi tasa-arvovaltuutettu toteaa, että esityksen tulisi sisältää myös sukupuolivaikutuksien arviointi. Tältä osin tasa-arvovaltuutettu viittaa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) sisältämään viranomaisten velvollisuuteen edistää tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan.

Tasa-arvovaltuutetun resursseista ja päätösvallasta

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että sillä säilyy jatkossakin riittävät määrärahat sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja sitoumuksien edellyttämällä tavalla. Tasa-arvovaltuutetulla tulee säilyä päätösvalta kaikilta osin sellaisten kysymyksiä osalta, joilla saattaa olla vaikutusta tasa-arvovaltuutetun resursseihin. Perustettavalla virastolla (hallintopalveluyksiköllä) ei siten voi olla päätösvaltaa esimerkiksi erityisviranomaisten toimitiloihin ja vuokrasopimukseen, kuten virastolla ei ole päätösvaltaa erityisvirastojen muihin resurssi- tai henkilöstöpäätöksiin. Tämän mukaisesti tasa-arvovaltuutettu esittää, että Oikeushallinnon erityisviranomaisia koskevan lakiehdotuksen 3 §:n 1 mom. 8-kohdassa sana ”huolehtia” korvataan sanalla ”tukea”. Näin hallintopalveluyksikön tehtävänä olisi tukea viranomaisia toimitila-asioissa ja toimitilasidonnaisten palvelujen järjestämisessä siltä osin kuin toimivalta ei kuulu oikeusministeriölle.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että hallintopalveluyksikölle ei tule päätösvaltaa myöskään muissa sellaisissa asioissa, joissa voi olla kyse tar-koituksen mukaisuusharkinnasta esimerkiksi erityisviranomaisten resurssien käytössä tai resurssien kohdentamisessa. Tällaiset asiat kuuluvat itsenäisen erityisviranomaisen oman päätösvalan piiriin. Tarvittaessa niistä voidaan keskustella erityisviranomaisen ja oikeusministeriön vuosittaisissa tulosohtauskeskusteluissa. Tällaisia päätöksiä voivat olla esimerkiksi tiettyjen valtion yhteisten palveluntuottajien tai jonkin muun tahon kanssa solmittavat tietojärjestelmäsopimukset yms., joilla voi olla käytännöllistä ja periaatteellista merkitystä erityisviranomaiselle.

Aiemmissa lausunnoissaan tasa-arvovaltuutettu on tuonut esiin, että esimerkiksi koulutuspalvelujen hankkiminen erikseen jokaisessa erityisviranomaisessa on työlästä. Tämä myös nostaa yksikkökustannukset suhteettoman suuriksi niin, ettei koulutusta välttämättä kyetä tarjoamaan riittävästi. Yhteiset koulutuspalvelut voisivat tuottaa synergiaetua. Tällaisia koulutuksia olisivat esimerkiksi viestinnän koulutus, kielikoulutus ja IT-koulutus.

Lisäksi tasa-arvovaltuutettu pitää hyvänä, että perustettava hallintopalveluyksikkö voisi tarjota esimerkiksi tietosuojavastaavan palveluja erityisviranomaiselle. Tämän kaltaiset erityisosaamista vaativat tehtävät ovat sellaisia, joihin pienessä viranomaisessa ei riitä syvällistä osaamista. Tasa-arvovaltuutettu pitää hyvänä sitä, että hallintopalveluyksikkö voi tarjota tukea myös hankintoihin.

Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara

Erityisasiantuntija Pirkko Janas

Maarianvaara Jukka  
Tasa-arvovaltuutettu

Janas Pirkko  
Tasa-arvovaltuutetun toimisto