

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja muutettaviksi 11 muuta lakia.

Esityksen tarkoituksena on perustaa uusi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto, johon koottaisiin oikeusministeriön hallinnonalalla toimivat Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti, konkurssiasiamiehen toimisto, kuluttajariitalautakunta, lapsiasiavaltuutetun toimisto, oikeudenkäyntiavustajalautakunta, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutetun toimisto, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutetun toimisto, vanhusasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto sekä niiden tuki- ja hallintopalvelut. Viranomaiset säilyttäisivät virastossa itsenäisyytensä ja nykyisen tehtäväalansa.

Viranomaisia koskevia lakeja muutettaisiin niin, että viranomaiset eivät enää sijaitisi oikeusministeriön tai jonkin toisen viranomaisen yhteydessä. Lisäksi rekrytointitoimivaltoja täsmennettäisiin.

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan erityisvaltuutettujen tehtävät, mahdolliset päällekkäisyydet ja säästömahdollisuudet selvitetään.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2024 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	8
2.1 Erityisviranomaiset	8
2.1.1 Yleistä	8
2.1.2 Tietosuojavaltuutettu.....	9
2.1.3 Tasa-arvovaltuutettu.....	10
2.1.4 Yhdenvertaisuusvaltuutettu.....	11
2.1.5 Lapsiasiavaltuutettu	12
2.1.6 Tiedusteluvalvontavaltuutettu	12
2.1.7 Onnettomuustutkintakeskus	13
2.1.8 Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti Heuni	14
2.1.9 Konkurssiasiamies	15
2.1.10 Kuluttajariitalautakunta.....	16
2.1.11 Oikeudenkäyntiavustajalautakunta	17
2.1.12 Vanhusasiavaltuutettu	17
2.2 Viranomaisten riippumattomuutta koskevat kansainväliset ja kotimaiset säännökset	18
2.2.1 Yleistä	18
2.2.2 EU-oikeus ja kansainvälinen oikeuskäytäntö.....	18
2.2.2.1 Tietosuojavaltuutettu.....	18
2.2.2.2 Yhdenvertaisuuselimet.....	21
2.2.2.3 Tiedusteluvalvontavaltuutettu	23
2.2.2.4 Onnettomuustutkintakeskus	24
2.2.3 Kansalliset säännökset	26
2.3 Oikeusministeriön erityisviranomaisiin liittyvät tehtävät	28
2.3.1 Valtioneuvostotason ja keskushallintotehtävät.....	28
2.3.2 Taloushallintoon liittyvät tehtävät.....	29
2.3.3 Henkilöstöhallintoon liittyvät tehtävät.....	30
2.3.4 Tietoasioihin liittyvät tehtävät.....	30
2.4 Muut erityisviranomaisten talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottajat	31
2.5 Nykytilan arviointi	31
3 Tavoitteet	33
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	33
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	33
4.1.1 Yleistä	33
4.1.2 Hallintopalveluyksikön tehtävät.....	35
4.1.3 Viraston johtaminen ja päätöksenteko	36
4.1.4 Tulosneuvotteluprosessi ja palvelusuunnitelma.....	37
4.1.5 Oikeusministeriölle jäävät tehtävät	38
4.2 Esityksen vaikutukset.....	38

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	38
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	40
4.2.3 Vaikutukset henkilöstöön.....	40
4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	42
4.2.5 Vaikutukset tiedonhallintaan.....	44
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	45
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	45
5.1.1 Virastorakenne	45
5.1.2 Päätöksentekomalli	46
5.1.3 Virkajärjestelytoimivalta ja esittelymenettely.....	47
5.2 Valvovien viranomaisten ja turvallisuustutkinnan organisointitavat eräissä Pohjoismaissa.....	48
5.2.1 Yleistä	48
5.2.2 Tiedusteluvalvonta	48
5.2.3 Tietosuojavalvonta	49
5.2.4 Yhdenvertaisuuselimet.....	49
5.2.5 Turvallisuustutkinta	50
6 Lausuntopalaute.....	50
6.1 Lausuntopalaute aiemmista selvityksistä	50
6.2 Lausuntopalaute hallituksen esitys -luonnoksesta.....	51
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	53
7.1 Laki Oikeushallinnon erityisviranomaisista.....	53
7.2 Turvallisuustutkintalaki.....	64
7.3 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta	64
7.4 Laki lapsiasiavaltuutetusta	64
7.5 Laki tasa-arvovaltuutetusta	64
7.6 Tietosuoja laki.....	64
7.7 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta.....	64
7.8 Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta.....	64
7.9 Laki vanhusasiavaltuutetusta	65
7.10 Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista.....	65
7.11 Laki kuluttajariitalautakunnasta	65
7.12 Tuomioistuinelaki	65
8 Lakia alemman asteinen sääntely	65
9 Voimaantulo	66
10 Suhde muihin esityksiin.....	66
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	66
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	66
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	67
11.1 Yleistä	67
11.2 Valtionhallinnon toimielinten yleiset perusteet.....	67
11.3 Perusoikeudet	68
11.4 Säädöstaso	68
LAKIEHDOTUKSET	70
1. Laki Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta.....	70
2. Laki turvallisuustutkintalain 8 ja 9 §:n muuttamisesta.....	74

3. Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	75
4. Laki lapsiasiavaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	76
5. Laki tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	77
6. Laki tietosuojalain 8 §:n muuttamisesta.....	78
7. Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 5 §:n muuttamisesta.....	79
8. Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	80
9. Laki vanhusasiavaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	81
10. Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttamisesta	82
11. Laki kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 8 §:n muuttamisesta	83
12. Laki tuomioistuinlain 19 a luvun 12 §:n muuttamisesta	84
LIITTEET	85
RINNAKKAISTEKSTIT	85
2. Laki turvallisuustutkintalain 8 ja 9 §:n muuttamisesta.....	85
3. Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	87
4. Laki lapsiasiavaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	88
5. Laki tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	89
6. Laki tietosuojalain 8 §:n muuttamisesta.....	90
7. Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 5 §:n muuttamisesta.....	91
8. Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	92
9. Laki vanhusasiavaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	94
10. Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttamisesta	95
11. Laki kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 8 §:n muuttamisesta	96
12. Laki tuomioistuinlain 19 a luvun 12 §:n muuttamisesta	97
ASETUSLUONNOS	98
Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta	98

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Oikeusministeriön yhteydessä toimii useita henkilömäärältään pieniä, toiminnallisesti itsenäisiä viranomaisia: Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (Heuni), konkurssiasiamies, kuluttajariitalautakunta, lapsiasiavaltuutettu, oikeudenkäyntiavustajalautakunta, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, vanhusasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Kukin viranomainen hoitaa itse osan talous-, henkilö- ja yleishallinnon tehtävistään, ja osa näistä tehtävistä hoidetaan muissa virastoissa, enimmäkseen oikeusministeriössä. Viranomaiset konkurssiasiamiestä lukuun ottamatta kuuluvat samaan kirjanpitoyksikköön oikeusministeriön kanssa.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyy (s. 194) erityisvaltuutettujen tehtävien, mahdollisten päällekkäisyyksien ja säästömahdollisuuksien selvittäminen.

Oikeusministeriö on toiminut aiemmin useiden kooltaan pienehköjenkin virastojen keskushallintoviranomaisena, esimerkiksi tuomioistuinten, oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen ja ulosottovirastojen. Keskushallintotehtäviä hoitamaan on sittemmin perustettu sektorien omia keskushallintovirastoja ja joillakin sektoreilla myöhemmin valtakunnallisia tietyn toimialan virastoja, esimerkiksi Syyttäjälaitos. Viimeksi oikeusministeriöstä on siirretty pois tuomioistuinten keskushallintotehtävät vuoden 2020 alusta, jolloin perustettiin Tuomioistuinvirasto. Tavoitteena on ollut irrottaa sektorit ja virastot suorasta ministeriön ohjauksesta ja suunnata ministeriön resurssit valtioneuvostotasoiseen työhön.

Vuonna 2016 toteutettiin myös kirjanpitoyksikköuudistus, jossa syyttäjälaitos, ulosottolaitos ja Oikeusrekisterikeskus muodostettiin omiksi kirjanpitoyksiköikseen, kun ne aiemmin olivat kuuluneet samaan kirjanpitoyksikköön oikeusministeriön kanssa. Tuomioistuinlaitoksesta tuli oma kirjanpitoyksikkönsä vuonna 2020.

Edellä mainittu kehitys vastaa keskushallinnon uudistamisen yleisiä suuntaviivoja (Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta, VM 3/2015) ja keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeen (VIRSU) yhteisessä koontiraportissa (VM 5/2015) ehdotettuja toimenpiteitä. Hankkeessa oli tavoitteena, että ministeriöt keskittyisivät lainvalmisteluun ja muuhun valtioneuvostotason poliittisen päätöksenteon valmisteluun, hallinnonalansa strategiseen johtamiseen, toimialansa kehittämiseen sekä EU-asioihin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön. Sellaiset tehtävät, jotka eivät edellytä ministeriötason käsittelyä ja päätöksentekoa, tulisi siirtää ja koota ministeriöistä niiden alaiseen hallintoon ja koota ministeriöstä erilliseksi yksiköksi.

Oikeusministeriön hallinnonalan itsenäisten viranomaisten määrä on edellä mainittujen selvitysten valmistumisen jälkeen lisääntynyt. Vuonna 2015 hallinnonalalle siirtyivät lapsiasiavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu (ent. vähemmistövaltuutettu). Vuonna 2019 perustettiin tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto ja vuonna 2021 vanhusasiavaltuutettu.

Oikeusministeriössä hoidetaan edelleen ministeriön yhteydessä toimivien, edellä mainittujen niin sanottujen erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtäviä sekä oikeusapu- ja edunvalvontapiirien keskushallintotehtäviä. Erityisviranomaiset ja oikeusapu- ja edunvalvontapiirit kuuluvat yhä myös samaan kirjanpitoyksikköön oikeusministeriön kanssa, lukuun ottamatta konkurssi-

asiamiestä, joka kuuluu samaan kirjanpitoyksikköön Ulosottolaitoksen kanssa. Oikeusministeriö on ollut kirjanpitoyksikkö-organisaationa poikkeus suhteessa muihin ministeriöihin, kun ministeriössä on tuotettu laajasti erityisesti hallinnonalan taloussuunnittelun sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita.

Nyt ehdotettava Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustaminen olisi jatkoa aiempaan tässä jaksossa kuvatulle kehityssuunnalle. Oikeusministeriöltä siirrettäisiin perustettavalle uudelle virastolle itsenäisten erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävät. Virastosta muodostettaisiin oma kirjanpitoyksikkönsä.

Viranomaiset olisivat osa virastoa edelleen itsenäisinä ja riippumattomina toimijoina. Uudistus parantaisi periaatetasolla erityisviranomaisten itsenäisyyttä, koska viranomaiset siirtyisivät kauemmas poliittisesti johdetusta ministeriöstä. Samaan aikaan erityisviranomaisten virastohankkeen kanssa on valmisteltu oikeusavun ja edunvalvonnan keskushallintotehtävien siirtämistä oikeusministeriöltä perustettavalle uudelle valtakunnalliselle virastolle. Oikeushallinnon erityisviranomaisten viraston sekä oikeusavun ja edunvalvonnan valtakunnallisen viraston perustamisen jälkeen ministeriön hallinnonalalle ei jäisi enää viranomaisia tai virastoja, joiden keskushallintotehtävät olisivat ministeriöllä.

1.2 Valmistelu

Oikeusministeriö asetti 12.12.2018 selvityshenkilön ja ohjausryhmän selvittämään, olisiko oikeusministeriön yhteydessä toimivista erillisvirastoista mahdollista perustaa hallinnonalalle uusi toimija (VN/6598/2018-OM-1). Selvityshenkilönä toimi varatuomari Juhani Jokinen ja ohjausryhmän puheenjohtajana oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timonen. Ohjausryhmään kuuluivat erityisviranomaisten päälliköt ja viranomaisia ministeriössä tulosohtajavien osastojen ja yksiköiden päälliköt.

Tavoitteena oli selvittää vaihtoehtoja hallinnonalan pienten ja toiminnallisesti itsenäisten toimijoiden toimintojen kokoamiseksi yhteen hallinnollisesti siten, että niiden lainsäädäntöön ja kansainvälisiin säännöksiin pohjautuvaa varsin itsenäistä asemaa ei vaarannettaisi eikä niiden tehtäväkenttää muutettaisi. Toimintojen kokoamisella tavoiteltiin mahdollisuuksia resurssien suuntaamiseen kasvavassa määrin toimijoiden sisältötyöhön sitä kautta, että toimijoilla olisi yhteiset hallinnon ja viestinnän resurssit.

Selvitystyön yhtenä lähtökohtana oli viraston riittävä ja tarkoituksenmukainen koko. Samoin lähtökohtana oli oikeusministeriön fokusoiminen valtioneuvostotasoihin tehtäviin.

Selvitystyössä tuli ottaa huomioon eduskunnan tietosuojaa koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä antama lausuma, jossa edellytettiin, että hallitus selvittää, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi. Selvitys koski Euroopan kriminaalipolitiikan instituuttia (Heuni), lapsiasiavaltuutettua, Onnettomuustutkintakeskusta, tasa-arvovaltuutettua, tiedusteluvalvontavaltuutettua, tietosuojavaltuutettua ja yhdenvertaisuusvaltuutettua.

Selvityshenkilö kuuli työn kuluessa paitsi viranomaisten päälliköitä, myös laajasti muiden valtion virastojen, esimerkiksi oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja oikeuskanslerinviraston, asiantuntijoita. Selvityshenkilö luovutti selvityksensä 29.3.2019 (Oikeushallintovirastaselvitys. Oikeusministeriön julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita 2019:11).

Selvityksen mukaan erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtävien hoidon rakenne olisi perusteltua järjestää tavalla, joka korostaa erillisvirastojen riippumattomuutta poliittisesti ohjatusta ministeriöstä ja mahdollistaa samalla tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan hallinto- ja tukitehtävien hoitamisen. Kaikki sellaiset hallinto- ja tukitehtävät tai niiden valmistelu, jotka on tarkoituksenmukaista siirtää oikeusministeriötä alemmalle hallinnon tasolle, siirrettäisiin erillisvirastojen hallinnosta ja tukipalveluista vastaavalle virastolle. Samoin ne erillisvirastojen hoitamat hallintotehtävät, jotka niiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaarantamatta voitaisiin tehdä mittakaavaetuja hyödyntäen keskitetysti, siirrettäisiin hallintoasioista vastaavalle virastolle.

Selvitys päättyi kahteen vaihtoehtoiseen malliin. Ensimmäisessä mallissa tietosuojaviranomaisesta muodostettaisiin virasto, jonka hallintoyksikkö tuottaisi määrättyä hallinto- ja tukipalveluita kaikille erillisvirastoille. Toisessa mallissa perustettaisiin uusi Oikeushallintovirasto, joka hoitaisi viranomaisten hallinto- ja tukitehtävät.

Kummassakin mallissa kirjanpitoyksikkötehtävät siirtyisivät uudelle virastolle. Kummassakin mallissa erityisviranomaisille annettaisiin määräysvaltaa niiden substanssiasioihin kiinteässä yhteydessä olevissa hallintoasioissa viranomaisten toiminnallisen riippumattomuuden varmistamiseksi.

Selvityksestä pyydettiin lausuntopyynnöllä 29.3.2019 lausuntoa 52 taholta, muun muassa viranomaisilta, joita selvitys koski, niiden toimialaan liittyviltä sidosryhmiltä, ministeriöiltä ja valtioneuvoston kanslialta, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, työmarkkinajärjestöiltä, henkilöstöjärjestöiltä, ihmisoikeusjärjestöiltä sekä eräiltä viranomaisilta. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelussa. Lausunnoista julkaistiin lausuntotiivistelmä 25.7.2019 (Oikeusministeriön julkaisuja. Mietintöjä ja lausuntoja 2019:38).

Oikeusministeriö asetti 19.3.2020 jatkohankkeen ministeriön hallinnonalalla toimivien erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien mahdolliseksi uudelleenjärjestämiseksi (VN/6598/2018-OM-36). Hankkeen toteuttamisaikataulu oli 1.4.-30.6.2020.

Tavoitteena oli selvittää malli hallinnonalan erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestämisestä siten, että viranomaisten itsenäistä asemaa ei vaaranneta eikä niiden tehtäväkenttää muuteta. Lähtökohtana oli edelleen myös oikeusministeriön fokusointi valtioneuvostotasoihin tehtäviin. Tavoitteena oli luoda tukitoiminto, joka palvelisi entistä paremmin erityisviranomaisten ydintehtävien hoitamista.

Selvitystoimeksianto koski Heunia, lapsiasiavaltuutettua, Onnettomuustutkintakeskusta, tasa-arvovaltuutettua, tiedusteluvalvontavaltuutettua, tietosuojavaltuutettua ja yhdenvertaisuusvaltuutettua. Lisäksi selvitettiin mahdollisuutta yhdistää samaan kokonaisuuteen konkurssiasiamiehen toimisto ja kuluttajariitalautakunta. Uudelleenjärjestelyssä tuli pyrkiä lisäämään valtion konsernitoimijoiden palvelujen hyödyntämistä. Järjestelyssä tuli ottaa huomioon, että hallinnonalalle voi tulla uusia toimijoita, joille tuki- ja hallintotehtävien tuottaminen voidaan laajentaa.

Selvitystyötä varten asetettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö Pekka Timonen ja johon kuului viranomaisten päälliköiden lisäksi oikeusministeriön virkamiehiä sekä henkilöstön edustaja. Selvitystä valmisteltiin yhteistyössä viranomaisten päälliköiden ja ministeriön tulosohjaajavirkamiesten kanssa. Lisäksi selvityshenkilö kävi keskusteluja muun muassa oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön asiantuntijoiden, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet), HAUS kehittämiskeskus Oy:n, Hansel Oy:n ja Se-

naatti-kiinteistöjen kanssa. Selvitys valmistui 30.6.2020 (Selvitys oikeusministeriön hallinnon-alalla toimivien erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestämisestä. Oikeusministeriön julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita 2020:21).

Selvityksessä esitettiin kaksi organisointivaihtoehtoa: Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto, johon itsenäiset viranomaiset kuuluisivat, tai Oikeushallinnon erityisviranomaisten palvelukeskus, joka erillisenä uutena toimijana tuottaisi palvelut viranomaisille. Selvityksessä ehdotettiin toteutettavaksi ensin mainittu vaihtoehto, joka muodostaisi myös oman kirjanpitoyksikkönsä. Jatkossa kirjanpitoyksikköön voitaisiin sijoittaa myös oikeusministeriön hallinnon-alalle mahdollisesti tulevat uudet toimijat, esimerkiksi vanhusasiavaltuutettu. Erityisviranomaisille tuotettavia hallintopalveluiden tehtäväalueita olisivat talous- ja henkilöstöhallinto, henkilöstöjohtamisen ja henkilöstön kehittämisen tuki, ict-palveluiden ja data-analytiikan tuki sekä hankintoihin ja toimitiloihin liittyvä tuki.

Selvityksestä pyydettiin lausuntopyynnöllä 9.12.2020 lausuntoa 56 taholta, muun muassa viranomaisilta, joita selvitys koski, niiden toimialaan liittyviltä sidosryhmiltä, ministeriöiltä ja valtioneuvoston kanslialta, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, työmarkkinajärjestöiltä, henkilöstöjärjestöiltä, ihmisoikeusjärjestöiltä, Palkeilta sekä eräiltä viranomaisilta. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelussa. Lausunnoista julkaistiin lausuntotiivistelmä 3.3.2021 (Oikeusministeriön julkaisuja. Mietintöjä ja lausuntoja 2021:10).

Oikeusministeriö asetti 6.4.2021 hankkeen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston ja oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustamiseksi. Tavoitteena oli järjestää oikeushallinnon erityisviranomaisten kokonaisuus yhdeksi virastoksi, joka muodostaisi myös oikeusministeriöstä erillisen kirjanpitoyksikön. Muutoksella tavoiteltiin ministeriön tehtävien selkiyttämistä ja viranomaisten hallinnollisten palvelujen järjestämistä niin, että ne palvelevat entistä paremmin toimintaa. Tavoitteena oli järjestää erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävät uudelleen siten, että viranomaisten itsenäistä asemaa ei vaaranneta eikä niiden tehtäväkenttää muuteta.

Hanketta koskeva valmisteluaineisto on julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella [OMO51:00/2021](#).

Tämä hallituksen esitys on valmisteltu edellä mainitussa hankkeessa, ja valmistelua on jatkettu kesällä 2023 virkamiestyönä. Erityisviranomaisia on kuultu erityisesti hankkeen rahoituksesta uudelleen kesällä 2023.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella [OM067:00/2023](#).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Erityisviranomaiset

2.1.1 Yleistä

Viranomaisista, jotka ehdotetaan siirrettäviksi perustettavaan virastoon, on kaikista annettu organisaatiokohtaiset lait, lukuun ottamatta Onnettomuustutkintakeskusta, josta säädetään turvallisuustutkintalaissa, tiedusteluvalvontavaltuutettua, josta säädetään tiedustelutoiminnan valvonasta annetussa laissa ja oikeudenkäyntiavustajalautakuntaa, jota koskevat säännökset ovat

laissa luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista. Laeissa on säädetty muun muassa viranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Viranomaisista valtaosan tehtäviin kuuluu ainakin jonkin verran toimialansa valvontatehtäviä.

Tietosuojavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, konkurssiasiamies ja Onnettomuustutkintakeskus sijaitsevat säädöstensä mukaan oikeusministeriön yhteydessä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu toimii tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja vanhusasiavaltuutettu yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä. Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti Heuni toimii sitä koskevan säädöksen mukaan oikeusministeriön hallinnonalalla.

Viranomaisten toimivalta on valtakunnallinen, eivätkä minkään niistä tehtävät edellytä läsnäoloa tietyllä alueella. Lapsiasiavaltuutetun toimisto sijaitsee Jyväskylässä, muut erityisviranomaiset Helsingissä. Konkurssiasiamiehen toimistolla on toimipisteet Helsingissä ja Tampereella.

Viranomaiset nimittävät oman henkilöstönsä, lukuun ottamatta Euroopan kriminaalipolitiikan instituuttia, jonka vakinaiset virkamiehet nimittää oikeusministeriö. Niiden henkilöstö on kokonaan virkasuhteista. Valtioneuvosto nimittää viranomaisten päälliköt.

Valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusministeriö päättää erityisviranomaisten virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta. Ministeriö käyttää valtion virkaehtosopimusasetuksen (1203/1987) 9 §:n 3 momentin 2 kohdan ja 9 §:n 5 momentin 2 kohdan nojalla myös palkkatoimivaltaa erityisviranomaisten osalta. Valtiovarainministeriö on päätöksellään 18.12.2020 valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 3 §:n 3 momentin 2 kohdan perusteella määrännyt oikeusministeriön hallinnonalan neuvotteluviranomaiseksi kaikkien erityisviranomaisten osalta (VN/28376/2020-VM-1).

Erityisviranomaisten yhteenlaskettu henkilöstön määrä on noin 175. Lisäksi etenkin Onnettomuustutkintakeskuksella ja kuluttajariitalautakunnalla on paljon ulkopuolisia asiantuntijoita ja siten palkkionsaajia.

Viranomaisista oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun ja vanhusasiavaltuutetun toiminnoissa virkamiesten määrä on 2-4 henkilöä ja Heunissa, Onnettomuustutkintakeskuksessa sekä konkurssiasiamiehen, lapsiasiavaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun toimistoissa 10-17 henkilöä. Kuluttajariitalautakunnassa sekä yhdenvertaisuus- ja tietosuojavaltuutetun toimistoissa virkamiesten määrä on noin 30-50 henkilöä.

2.1.2 Tietosuojavaltuutettu

Tietosuojavaltuutetulla on yleistöimivalta henkilötietojen suojaa koskevissa asioissa. Toukuussa 2018 sovellettavaksi tullut EU:n yleinen tietosuojasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus [EU] 2016/679) laajensi olennaisesti kansallisten tietosuojaviranomaisten tehtäväaluetta ja toimivaltuuksia. Yleistä tietosuojasetusta täydentää kansallinen tietosuojalaki (1050/2018), jossa säädetään muun muassa yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitetusta valvontaviranomaisesta, sen organisoitumisesta, päätöksentekomenettelystä seuraamusmaksuasioissa ja virkamiesten nimittämisestä.

EU:n tietosuojasetuksen ja kansallisen tietosuojalain ohella tietosuojavaltuutetun valvontatehtävistä säädetään EU:n säädöksissä kuten Schengen-tietojärjestelmää koskevissa säädöksissä

ja parissakymmenessä kansallisessa laissa, muun muassa sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014, 305 §), työelämän tietosuojalaissa (L yksityisyyden suojasta työelämässä 759/2004, 22 §) ja luottotietolaissa (527/2007, 33–36 §).

Tietosuojalain 8 §:n mukaan tietosuojavaltuutettu on tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu kansallinen valvontaviranomainen. Tietosuojavaltuutettu on myös henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018) tarkoitettu valvontaviranomainen. Lailla pannaan täytäntöön rikosasioiden henkilötietodirektiivi (2016/680/EU).

Tietosuojavaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 55 ja 57 artikloissa. Kansallisen valvontaviranomaisen tehtävänä (57 artikla) on muun muassa valvoa asetuksen soveltamista ja panna se täytäntöön; antaa kansalliselle parlamentille, hallitukselle ja muille toimielimille neuvoja luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien suojelua käsitteilyssä koskevista lainsäädännöllisistä ja hallinnollisista toimenpiteistä; edistää rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden tietämystä niille tietosuoja-asetuksen mukaan kuuluvista velvollisuuksista; antaa pyynnöstä rekisteröidyille tietoja niille tietosuoja-asetuksen mukaan kuuluvien oikeuksien käytöstä sekä käsitellä valituksia.

Tietosuojalain 9 §:n mukaan tietosuojavaltuutetulla on toimisto, jossa on vähintään kaksi apulaistietosuojavaltuutettua sekä tarpeellinen määrä tietosuojavaltuutetun tehtävälleen perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Tietosuojavaltuutettu nimittää toimiston virkamiehet ja ottaa palvelukseen toimiston muun henkilöstön. Tietosuojavaltuutettu hyväksyy toimiston työjärjestyksen.

Valtioneuvosto nimittää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetun viideksi vuodeksi kerrallaan (11 §).

Tietosuojavaltuutetun toimiston toteutunut htv-määrä vuonna 2022 oli 49,1 ja toteutuneet nettomenot 4 082 000 euroa. Toimiston yhteydessä toimii tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Tietosuojavaltuutetun toimistossa on tietosuojalain 12 §:n mukaan asiantuntijalautakunta, jonka tehtävänä on lain 17 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun pyynnöstä antaa lausuntoja henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön soveltamiseen liittyvistä merkittävistä kysymyksistä. Valtioneuvosto asettaa lautakunnan kolmen vuoden toimikaudeksi.

2.1.3 Tasa-arvovaltuutettu

Tasa-arvovaltuutetun tehtävistä säädetään tasa-arvovaltuutetusta annetussa laissa (1328/2014) ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n mukaan valvoa tasa-arvolain sekä ensisijaisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista, aloitteita, neuvoja ja ohjeita edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista, antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä, seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla sekä ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa.

Lain 3 §:n mukaan tasa-arvovaltuutettu voi avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta tämän oikeuksien turvaamisessa sekä tarvittaessa avustaa tätä oikeudenkäynnissä, joka koskee hyvityksen tai korvauksen suorittamista, jos hän katsoo, että asialla on lain soveltamisen kannalta huomattava merkitys.

Valtioneuvosto nimittää tasa-arvovaltuutetun enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tasa-arvovaltuutetulla on lain 4 §:n mukaan toimisto, jossa on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväänsä perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Tasa-arvovaltuutettu nimittää toimiston virkamiehet ja hyväksyy toimistolle työjärjestyksen.

Tasa-arvovaltuutetun toimiston toteutunut htv-määrä vuonna 2022 oli 10,3 ja toteutuneet nettomenot 1 022 000 euroa.

2.1.4 Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2014).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on lain 3 §:n mukaan valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaporttina ja naisiin kohdistuvan väkivallan raporttina sekä valvoo karkotettavien ja käännytettävien ulkomaalaisten maasta poistamisen täytäntöönpanoa (ulkomaalaislaki 301/2004, 152 b §).

Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu muun muassa laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja ja tekee aloitteita, antaa neuvoja ja lausuntoja, edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta sekä seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 7 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunutta tai mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 19 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi avustaa syrjinnän uhreiksi joutuneita näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa sekä muun muassa ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi yhdenvertaisuuslain noudattamista koskevassa asiassa ja antaa yksittäistapauksia koskevia kannanottoja lainvastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi tai sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvasta asiasta taikka työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta.

Valtioneuvosto nimittää yhdenvertaisuusvaltuutetun enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lain 9 §:n mukaan toimisto, jossa on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväänsä perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu nimittää toimiston virkamiehet ja ottaa palvelukseen toimiston muun henkilöstön sekä hyväksyy toimistolle työjärjestyksen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston toteutunut htv-määrä vuonna 2022 oli 30,7 ja toteutuneet nettomenot 2 299 000 euroa. Toimiston yhteydessä toimii vanhusasiavaltuutettu.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 10 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä on yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta yhdenvertaisuuden yleisen edistämisen ja syrjinnän ehkäisemisen kannalta merkittävien toimijoiden ja viranomaisten tietojenvaihtoa sekä yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten käsittelyä varten. Neuvottelukunnan asettaa valtioneuvosto kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

2.1.5 Lapsiasiavaltuutettu

Lapsiasiavaltuutetusta säädetään lapsiasiavaltuutetusta annetussa laissa (1221/2004) ja valtioneuvoston asetuksessa (274/2005). Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on lain 2 §:n mukaan yhteistyössä muiden viranomaisten sekä toimialansa järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista.

Valtuutetun tulee arvioida lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ja seurata lasten ja nuorten elinolosuhteita; seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä arvioida niiden vaikutuksia lasten hyvinvointiin; aloittein, neuvoin ja ohjein kehittää yhteiskunnallista päätöksentekoa lasta koskevista asioista ja edistää lapsen edun toteutumista yhteiskunnassa; pitää yhteyksiä lapsiin ja nuoriin ja välittää heiltä saamaansa tietoa päätöksentekoon; kehittää yhteistyömuotoja eri toimijoiden välille; välittää lapsia koskevaa tietoa lapsille, lasten parissa työskenteleville, viranomaisille sekä muulle väestölle sekä edistää eri tavoin YK:n yleiskokouksen hyväksymän lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumista.

Valtioneuvosto nimittää lapsiasiavaltuutetun viideksi vuodeksi kerrallaan. Lain 5 §:n mukaan lapsiasiavaltuutetulla on toimisto, jossa on talousarvion rajoissa tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa. Lapsiasiavaltuutetusta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan lapsiasiavaltuutetun toimiston muun henkilökunnan nimittää tai ottaa lapsiasiavaltuutettu.

Asetuksen 8 §:n mukaan lapsiasiavaltuutettu voi tarvittaessa vahvistaa toimistolleen työjärjestyksen.

Lapsiasiavaltuutetun toimiston toteutunut htv-määrä vuonna 2022 oli 10,2 ja toteutuneet nettomenot 716 000 euroa.

Lapsiasiavaltuutetun apuna toimii lasten aseman ja oikeuksien sekä niitä koskevan viranomaisten yhteistyön edistämistä varten neuvottelukunta. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan lapsiasiavaltuutetun ehdotuksesta enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään 14 muuta jäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varajäsen.

Lapsiasiavaltuutetun ja lapsiasianeuvottelukunnan tehtävänä on vaikuttaa yleisellä tasolla. Ne eivät tutki tai tee asianosaisen oikeusasemaan vaikuttavia päätöksiä yksittäisissä asioissa. Lapsiasiavaltuutettu antaa yleisen tason neuvontaa ja tarvittaessa ohjaa henkilön ottamaan yhteyttä asianomaiseen viranomaiseen.

2.1.6 Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedusteluvalvontavaltuutetusta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa (121/2019). Lain 2 §:n mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa.

Lain 7 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta; valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa; edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa sekä seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämis ehdotuksia.

Lain 11 §:n mukaan jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti, voi kannella tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi tämän valvontavaltaan kuuluvassa asiassa. Lain 12 §:n mukaan tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voi pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden.

Valtioneuvosto nimittää tiedusteluvalvontavaltuutetun viideksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvoston on ennen nimityksiasian ratkaisemista varattava tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. (6 §)

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on lain 20 §:n mukaan tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväalaan perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä (tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto). Tiedusteluvalvontavaltuutettu nimittää tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon virkamiehet ja ottaa palvelukseen muun henkilöstön.

Lain 20 a §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnossa on johtava asiantuntija, joka tiedusteluvalvontavaltuutetun ollessa estyneenä toimii hänen sijaisenaan ja hoitaa hänen ko. laista johtuvia tehtäviään vastaavin toimivaltuuksin. Myös johtavan asiantuntijan nimittää valtioneuvosto. Ennen nimittämistä on kuultava tiedusteluvalvontavaltuutettua ja varattava tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta.

Lain 21 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu hyväksyy toiminnalleen työjärjestyksen.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon toteutunut htv-määrä vuonna 2022 oli 3,0 ja toteutuneet nettomenot 473 000 euroa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto hoitaa tiedusteluvalvontavaltuutetun hallinnon, sikäli kuin tehtävät eivät kuulu oikeusministeriölle.

2.1.7 Onnettomuustutkintakeskus

Onnettomuustutkintakeskuksen (Otkes) tehtävistä säädetään turvallisuustutkintalaissa (525/2011). Turvallisuustutkinnasta säädetään lisäksi kansainvälisissä säännöksissä.

Otkesin tehtävänä on tutkia onnettomuudet, joita on kuolleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön, omaisuuteen tai varallisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana, ilmailussa tapahtuneet onnettomuudet ja vakavat vaaratilanteet, jotka on määriteltä EU:n ilmailuonnettomuusasetuksessa, raideliikenteessä tapahtuneet vakavat onnettomuudet sekä vesiliikenteessä tapahtuneet hyvin vakavat onnettomuudet.

Keskuksella on toimivalta harkintansa mukaan tutkia myös muut onnettomuudet ja vaaratilanteet. Lisäksi Onnettomuustutkintakeskus voi tehdä yhteisen tutkimuksen useista samankaltaisista onnettomuuksista tai vaaratilanteista (teematutkinta).

Varsinaisen turvallisuustutkimuksen lisäksi Otkesin tehtävänä on huolehtia turvallisuustutkimuksen yleisestä järjestämisestä, suunnittelusta, ohjauksesta, tiedottamisesta ja valvonnasta; kouluttaa tutkijoiksi soveltuvia henkilöitä; pitää yllä valmiutta tutkimuksen nopeaan käynnistämiseen; huolehtia turvallisuustutkimuksen alaan liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä sekä antaa turvallisuussuosituksia ja seurata niiden toteutumista (8 §).

Turvallisuustutkintalain 5 §:n mukaan tutkinnassa selvitetään tapahtumien kulku, syyt ja seuraukset sekä tehdyt pelastustoimet ja viranomaisten toiminta. Tutkinnassa selvitetään erityisesti, onko turvallisuus otettu riittävästi huomioon onnettomuuteen johtaneessa toiminnassa sekä onnettomuuden tai vaaran aiheuttajina taikka kohteina olleiden laitteiden ja rakenteiden suunnittelussa, valmistuksessa, rakentamisessa ja käytössä. Lisäksi selvitetään, onko johtaminen sekä valvonta- ja tarkastustoiminta asianmukaisesti hoidettu. Tarvittaessa on myös selvitettävä mahdolliset puutteet turvallisuutta ja viranomaisia koskevissa säännöksissä ja määräyksissä. Otke-sin turvallisuustutkinta kohdistuu tyypillisesti myös viranomaisten toimintaan.

Turvallisuustutkintalain mukaan voidaan tutkia myös poikkeuksellinen tapahtuma. Poikkeuksellisella tapahtumalla tarkoitetaan lain 31 §:n mukaan erittäin vakavaa kuolemaan johtanutta tai yhteiskunnan perustoimintoja uhannutta tai vakavasti vaurioittanutta tapahtumaa, joka ei ole onnettomuus. Poikkeuksellisen tapahtuman tutkinnan aloittamisesta päättää lain 32 §:n mukaan valtioneuvosto, joka voi asettaa tapahtuman tutkintaa varten Onnettomuustutkintakeskuksen yhteyteen tutkintaryhmän.

Onnettomuustutkintakeskuksessa on lain 9 §:n mukaan johtaja, turvallisuustutkintaa tekeviä ja muita virkamiehiä sekä tarvittaessa muuta henkilöstöä. Johtajan nimittää valtioneuvosto. Johtajan tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää Onnettomuustutkintakeskuksen toimintaa sekä vastata toiminnan laadusta ja tuloksellisuudesta.

Johtajan vahvistamassa työjärjestyksessä määrätään keskuksen organisaatiosta, henkilöstön tehtävistä, asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta sekä toiminnan muusta yleisestä järjestämisestä. Lain 11 §:n mukaan Onnettomuustutkintakeskus voi käyttää turvallisuustutkinnassa apuna ulkopuolista asiantuntijaa.

Onnettomuustutkintakeskuksen toteutunut htv-määrä vuonna 2022 oli 17,1. Ulkopuolisia asiantuntijoita nimitään kulloisenkin tutkintatarpeen mukaan. Tutkintaryhmän jäsenelle, joka ei ole Onnettomuustutkintakeskuksen virkamies, maksetaan tehtävästä palkkio. Oikeusministeriö vahvistaa palkkioiden perusteet. Vuonna 2022 tutkinnoissa oli mukana ulkopuolisia asiantuntijoita 3,1 henkilötyövuoden verran. Vuosittain käytetään tyypillisesti noin 70 ulkopuolista asiantuntijaa.

Onnettomuustutkintakeskuksen toteutuneet nettomenot vuonna 2022 olivat 1 685 000 euroa. Lisäksi Onnettomuustutkintakeskukselle on osoitettu arviomäärärahaa onnettomuuksien tutkinnasta aiheutuvien menojen maksamiseen.

2.1.8 Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti Heuni

Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti Heuni (aiemmin Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti) on perustettu Suomen ja Yhdistyneiden Kansakuntien välisellä sopimuksella (Sops 41 ja 42/1982). Sopimusta on muutettu 14.4.1987 tehdyllä pöytäkirjalla (Suomen hallituksen ja Yhdistyneiden kansakuntien välinen pöytäkirja Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Helsingin kriminaalipoliittisen instituutin perustamisesta tehdyn sopimuksen muuttamisesta, Sops 47 ja 48/1987). Sopimuksessa on määritelty muun ohella instituutin tavoitteet ja tehtävät, instituutin asema YK:n ja Suomen hallituksen yhteisessä suojeluksessa, instituution organisaatio ja yhteydet YK:hon sekä isäntämaan hallituksen ja YK:n velvollisuudet.

Sopimus ja sen muutospöytäkirja on saatettu kansallisesti voimaan lailla Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Helsingin kriminaalipoliitti-

sen instituutin perustamisesta tehdyn sopimuksen ja sen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta (582/1982, muutettu laeilla 710/1987 ja 900/2022). Sillä on sekä saatettu voimaan lainsäädännön alaan kuuluvat sopimusmääräykset että annettu muita säännöksiä sopimusmääräysten täytäntöönpanemiseksi ja soveltamiseksi. Lisäksi instituuttia koskee valtioneuvoston asetus Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Helsingin kriminaalipolitiikan instituutista (1016/2022).

Instituutin tarkoituksena on tehdä tutkimusta kriminaalipoliittisista ilmiöistä ja tarjota mahdollisuus kriminaalipolitiikkaa koskevan tiedon ja asiantuntemuksen säännölliseen vaihtamiseen ensisijaisesti Euroopassa, mutta Heuni voi tehdä myös globaaleja selvityksiä ja kehittämishankkeita. Toiminnan tavoitteena on tiedolla vaikuttaminen.

Instituutin toimintaa ohjaavat keskeisesti YK:n kriminaalipoliittinen ohjelma ja siihen liittyvät linjapäätökset.

Kriminaalipolitiikan instituutissa on johtaja, sen tehtävänalaaan perehtyneitä virkamiehiä sekä tarvittaessa muuta henkilöstöä (lain 4 §). Instituutin johtajan nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan neuvoteltuaan YK:n pääsihteerin kanssa. Oikeusministeriö nimittää instituutin vakinaiset virkamiehet ja ottaa työntekijät toistaiseksi voimassa olevaan työsopimussuhteeseen neuvoteltuaan instituutin johtajan kanssa (lain 5 §). Asetuksen 5 §:n mukaan instituutin johtaja nimittää yhteensä enintään vuoden kestäväan määräaikaiseen virkasuhteeseen. Oikeusministeriö nimittää tätä pidempään määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Asetuksen 1 §:n mukaan instituutissa voi olla myös Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin nimittämiä tilapäisiä asiantuntijoita.

Lain 6 §:n mukaan instituutin työjärjestyksen antaa instituutin johtaja. Työjärjestyksessä määrätään johtamisesta, sisäisestä organisaatiosta ja työnjaosta, virkamiesten tehtävistä ja niiden järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä sijaisista. Työjärjestyksessä voidaan määrätä myös muista instituutin hallintoon kuuluvista ja toiminnan järjestämiseksi tarpeellisista asioista.

Lain 3 §:n mukaan instituutilla on neuvottelukunta, jonka puheenjohtajan ja osan jäsenistä määrää YK:n pääsihteeri. Muut jäsenet määrää valtioneuvosto. Neuvottelukunta käsittelee instituutin edellisen vuoden toimintakertomuksen, seuraavan vuoden toimintasuunnitelmaehdotuksen ja hyväksyy instituutin kehittämistä ja toimintaa koskevia suosituksia.

Heunin ydinrahoitus tulee valtion budjetista, mutta merkittävän osan kokonaisrahoituksesta muodostaa ulkopuolisten tahojen, käytännössä viranomaisten tai kansainvälisten järjestöjen, tutkimusrahoitus. Toiminnan kehittäminen ja kansainvälinen yhteistyö rahoitetaan lähes yksinomaan ulkopuolisella hankerahoituksella.

Heunin toteutunut htv-määrä vuonna 2022 oli 10,2 ja toteutuneet nettomenot 540 000 euroa.

2.1.9 Konkurssiasiamies

Konkurssiasiamiehestä ja sen toiminnasta säädetään konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetussa laissa (109/1995), jäljempänä valvontalaki, ja konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetussa asetuksessa (111/1995), jäljempänä valvonta-asetus.

Konkurssiasiamiehen tehtävänä on valvontalain 1 §:n mukaan muun muassa seurata konkurssipesien toimintaa sekä aloittein, neuvoin ja ohjein edistää sekä kehittää hyvää pesähoitotapaa;

valvoa, että konkurssipesiä hoidetaan lain ja hyvän pesänhoitotavan mukaisesti ja että pesänhoitajat asianmukaisesti hoitavat heille kuuluvat tehtävät; huolehtia tarvittaessa velallisen tilien ja toiminnan tarkastamisesta; ryhtyä tarpeellisiin toimiin tietoonsa tulleiden laiminlyöntien tai väärinkäytösten tai muiden oikaisua vaativien seikkojen vuoksi sekä huolehtia konkurssipesien julkisselvityksestä.

Konkurssiasiamiehen tulee vastaavasti tarpeellisessa laajuudessa seurata yrityksen saneerausmenettelyjen toimeenpanoa sekä valvoa, että selvittäjät hoitavat tehtävänsä asianmukaisesti.

Valtioneuvosto nimittää konkurssiasiamiehen. Valvontalain 2 §:n mukaan konkurssiasiamiehellä on toimisto, jossa on valtion talousarvion rajoissa tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä sekä muuta henkilökuntaa. Valvonta-asetuksen 4 §:n mukaan konkurssiasiamiehen toimiston virkamiehen nimittää ja muun henkilökunnan ottaa konkurssiasiamies.

Valvontalain 2 §:n mukaan konkurssiasiamies vahvistaa toimiston työjärjestyksen.

Konkurssiasiamiehen toimiston toteutunut htv-määrä vuonna 2022 oli 11,7 ja toteutuneet nettomenot 1 483 000 euroa. Konkurssiasiamiehen määrärahoihin sisältyy arviomääräraha, joka kohdistuu erityisesti julkisselvityksiin ja on sidoksissa julkisselvitysten määriin.

Valvonta-asetuksen 7 §:n mukaan konkurssiasiamiehen apuna on konkurssiasiaain neuvottelukunta. Oikeusministeriö määrää sen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

2.1.10 Kuluttajariitalautakunta

Kuluttajariitalautakunnasta säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007) ja oikeusministeriön asetuksessa (188/2007). Lautakunta on riippumaton ja puolueeton kuluttajariita-asioita käsittelevä oikeussuojaelin.

Lautakunta antaa kirjallisia ratkaisusuosituksia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiin sekä asuntoa koskeviin yksityisten välisiin oikeudellisiin erimielisyyksiin. Lautakunnan toimivalta kattaa elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisten erimielisyysasioiden käsittelyn ja ryhmävalituksen, jossa kuluttaja-asiamies on asian vireille panijana. Lautakunta pyrkii ennen kirjallisen ratkaisusuosituksen antamista saattamaan osapuolet sovintoon.

Ratkaisusuosituksen lisäksi lautakunta voi antaa tuomioistuimille lausuntoja niiden käsitellessä kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Olennainen osa lautakunnan toimintaa on ratkaisusta tiedottaminen medialle ja muille kuluttajaviranomaisille sekä kuluttajaneuvojen opastus ja neuvonta.

Lain 25 §:n mukaan työskentelyn järjestämisestä lautakunnassa määrätään tarkemmin lautakunnan työjärjestyksessä, jonka puheenjohtaja vahvistaa täysistuntoa kuultuaan.

Kuluttajariitalautakunnassa on lain 6 §:n mukaan päätoiminen puheenjohtaja ja päätoiminen varapuheenjohtaja sekä vähintään kymmenen sivutoimista lakimiesjäsentä ja sivutoimisia asiantuntijajäseniä. Lautakuntaa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa puheenjohtaja. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan nimittää valtioneuvosto. Jäsenet ja kullekin jäsenelle varajäsenen määrää oikeusministeriö viideksi vuodeksi kerrallaan.

Kuluttajariitalautakunnasta annetun oikeusministeriön asetuksen 1 §:n mukaan lautakunnassa on lisäksi muita virkoja. Lautakunnassa voi olla myös sivutoimisia esittelijöitä.

Kuluttajariitalautakunnan toteutunut htv-määrä vuonna 2022 oli 29,7. Lisäksi lautakunnassa on sivutoimisia esittelijöitä. Oikeusministeriö vahvistaa lautakunnan sivutoimisten jäsenten ja esittelijöiden palkkioiden perusteet.

Lautakunnan toteutuneet nettomenot vuonna 2022 olivat 2 359 000 euroa.

2.1.11 Oikeudenkäyntiavustajalautakunta

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnasta säädetään luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011). Riippumaton lautakunta myöntää luvat oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen, peruuttaa luvat ja määrää seuraamusmaksut. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi myös antaa varoituksen tai palauttaa valvonta-asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi sen mukaan kuin lain 16 §:ssä säädetään.

Valtioneuvosto asettaa oikeudenkäyntiavustajalautakunnan viideksi vuodeksi kerrallaan.

Lautakunnan puheenjohtaja ja jäsenet ovat sivutoimisia, ja heille maksetaan palkkio oikeusministeriön vahvistamien perusteiden mukaan. Lautakunnan kustannukset katetaan luvan saaneilta oikeudenkäyntiavustajilta perittävillä hakemus- ja valvontamaksuilla.

Lautakunnan toteutunut htv-määrä vuonna 2022 oli 2,0 ja toteutuneet bruttomenot 665 000 euroa.

2.1.12 Vanhusasiavaltuutettu

Vanhusasiavaltuutetusta säädetään vanhusasiavaltuutetusta annetussa laissa (753/2021).

Vanhusasiavaltuutetun tehtävänä on lain 3 §:n mukaan edistää ikääntyneiden oikeuksien toteutumista.

Valtuutetun tulee seurata ja arvioida ikääntyneiden asemaa ja oikeuksien toteutumista; seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä arvioida niiden vaikutuksia ikääntyneisiin; tehdä aloitteita, antaa lausuntoja sekä osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun; laatia ja teettää selvityksiä sekä julkaista raportteja; edistää tiedotusta ja välittää ikääntyneitä koskevaa tietoa sekä edistää yhteistyötä ikääntyneiden asioita käsittelevien sekä ikääntyneitä edustavien toimijoiden välillä.

Vanhusasiavaltuutettu ei suorita jälkikäteistä yksittäistapauksellista valvontaa eikä käsittele kanteluita, vaan sen tehtävät painottuvat seurantaan ja arviointiin sekä ennakolliseen vaikuttamiseen.

Valtioneuvosto nimittää vanhusasiavaltuutetun enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Lain 6 §:n mukaan vanhusasiavaltuutetulla on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväalaan perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Vanhusasiavaltuutettu nimittää ja ottaa palvelukseen henkilöstönsä. Lain 7 §:n mukaan vanhusasiavaltuutettu hyväksyy toiminnalle työjärjestyksen.

Vanhusasiavaltuutetun toteutunut htv-määrä vuonna 2022 oli 2,5 ja toteutuneet nettomenot 243 000 euroa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto hoitaa vanhusasiavaltuutetun hallinnon, sikäli kuin tehtävät eivät kuulu oikeusministeriölle.

2.2 Viranomaisten riippumattomuutta koskevat kansainväliset ja kotimaiset säännökset

2.2.1 Yleistä

Erityisviranomaiset ovat viranomaisina itsenäisiä ja riippumattomia. Koska ne ovat tehtäviltään osin hyvin erilaisia, itsenäisyydellä ja riippumattomuudella on niiden toiminnassa erilainen painoarvo. Erityisesti Onnettomuustutkintakeskuksen sekä valvontaviranomaisen tehtäviä hoitavien viranomaisten eli tasa-arvo-, yhdenvertaisuus-, tietosuoja- ja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnassa itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus korostuu. Valvontaviranomaisen riippumattomuus tarkoittaa erityisesti riippumattomuutta toimeenpanovallasta, erilaisista intressitahoista ja valvonnan kohteista. Onnettomuustutkintakeskuksen riippumattomuus tarkoittaa erityisesti riippumattomuutta tutkinnan kohteista ja suositusten saajista.

Tietosuojavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu valvovat myös viranomaistoiminnan lainmukaisuutta omilla toimialoillaan ja siten potentiaalisesti myös toisiaan.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan kohteena voivat olla viranomaiset, mutta tyypillisimmin muut viranomaiset kuin oikeushallinnon viranomaiset. Myöskään Onnettomuustutkintakeskuksen tutkinnat ja sen antamat suositukset eivät tyypillisesti kohdistu oikeushallinnon viranomaisiin.

Konkurssiasiamies ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta ovat valvovia viranomaisia, mutta niiden kohteina ovat tyypillisesti muut tahot kuin viranomaiset. Kuluttajariitalautakunnan käsittelemissä asioissa osapuolina ovat yleensä yksityishenkilöt ja yritykset. Näiden kolmen viranomaisen toimivalta kohdistuu ennen kaikkea yksityiseen sektoriin ja elinkeinoelämään.

Lapsiasiavaltuutetun ja vanhusasiavaltuutetun toimialaan ei kuulu valvonta, vaan niiden itsenäisyys on normaalia viranomaisitsenäisyyttä. Lapsiasiavaltuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta on painotettu esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 2 (2002). Heunin asiantuntijatyö on tutkimus- ja kehittämistyötä, joka edellyttää tutkimuksellista itsenäisyyttä.

Seuraavassa jaksossa käydään läpi velvoittavaa kansainvälistä oikeutta niiden viranomaisten kohdalta, joiden riippumattomuus suhteessa toisiin viranomaisiin korostuu erityisesti.

2.2.2 EU-oikeus ja kansainvälinen oikeuskäytäntö

2.2.2.1 Tietosuojavaltuutettu

Yleinen tietosuoja-asetus ja yleissopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohta edellyttää, että henkilötietojen suojaa valvoo riippumaton viranomainen.

Tietosuojavaltuutetun asemaa määrittelee keskeisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU 2016/679) luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus).

Yleisen tietosuoja-asetuksen artiklan 51 mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että yksi tai useampi riippumaton viranomainen on vastuussa asetuksen soveltamisen valvonnasta. Asetuksen 52 artiklan mukaan valvontaviranomainen toimii täysin riippumattomasti hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Valvontaviranomaisen jäsenen tai jäseniin ei saa vaikuttaa ulkopuolelta suoraan eikä välillisesti heidän hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan, eivätkä he saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita miltään taholta.

Edelleen 52 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että valvontaviranomaiselle osoitetaan tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti. Jokaisella valvontaviranomaisella on oltava oma henkilöstönsä, jonka se valitsee itse ja joka toimii asianomaisen valvontaviranomaisen jäsenen tai jäsenten yksinomaisessa ohjauksessa.

Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että jokaiseen 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. Asetuksen johdannon 118 kohdan mukaan valvontaviranomaisten riippumattomuudella ei tarkoiteta, ettei valvontaviranomaisten kuluihin voitaisi soveltaa valvonta- tai seurantamekanismeja tai kohdistaa tuomioistuinvalvontaa.

Ensimmäinen kansainvälinen henkilötietojen suojaa koskeva oikeudellisesti sitova instrumentti oli Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (ETS nro 108, tietosuojayleissopimus). Euroopan neuvosto hyväksyi yleissopimuksen vuonna 1981. Suomen osalta sopimus tuli voimaan vuonna 1992.

Tietosuojayleissopimuksen muutospöytäkirjan (pöytäkirja ETS nro 223, jäljempänä muutospöytäkirja) myötä uudistetun tietosuojayleissopimuksen artiklan 15 mukaan sopimusta valvoo riippumaton ja itsenäinen valvontaviranomainen. Artiklan 15 kohta 5 täsmentää tätä riippumattomuusvaatimusta. Sen mukaan sopimuksen valvontaviranomaisten on toimittava täysin riippumattomasti ja puolueettomasti, eivätkä ne saa ottaa vastaan ohjeita.

Uudistetun yleissopimuksen selitysmuistion mukaan valvontaviranomaisen riippumattomuuteen vaikuttaa esimerkiksi viranomaisen kokoonpano, viranomaisen jäsenten valintamenettely, viranomaisen jäsenten ja viranomaisen pysyvyys, jäsenten mahdollisuus osallistua keskeisiin tapaamisiin ilman tarpeettomia esteitä ja viranomaisen mahdollisuus valita oma henkilökuntansa. Valvontaviranomaisen on myös kyettävä tekemään päätöksensä vapaana välillisestä tai välittömästä vaikuttamisesta. Valvontaviranomainen ei valvontatehtäviä hoitaessaan saa ottaa vastaan eikä pyytää ohjeita. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että valvontaviranomainen ei saisi omasta aloitteestaan kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita (Ks. Convention 108+, Convention for the protection of individuals with regard to the processing of personal data, Explanatory report, kohdat 129-130).

Oikeuskäytäntö

Tietosuoja- ja valvovan viranomaisen itsenäisyydestä annetut Euroopan Unionin tuomioistuimen arvioinnit unionin oikeudessa tarkoitetun, määrättyjä viranomaisia koskevasta itsenäisyysvaatimuksen sisällöstä sijoittuvat aikaan ennen yleistä tietosuoja-asetusta. Yleistä tietosuoja-asetusta edelsi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 95/46/EY (tietosuojadirektiivi).

Direktiivin 28 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on säädettävä siitä, että jäsenvaltioiden direktiivin mukaisesti toteuttamien toimenpiteiden soveltamista sen alueella valvoo yksi tai useampi julkinen viranomainen. Näiden viranomaisten on hoidettava tehtäviään itsenäisesti. Tietosuoja-asetus on kumonnut tietosuojadirektiivin, mutta tietosuojadirektiivin ydinperiaatteet ja käsitteet on säilytetty yleisessä tietosuoja-asetuksessa.

Asiassa C-518/07 (EU:n komissio vs. Saksan liittotasavalta) EU-tuomioistuin muun muassa arvioi, rikkoiko järjestely, jossa Saksan liittovaltion viranomaiset valvoivat osavaltion henkilötietojen suojasta vastaavaa viranomaista, täydellisen itsenäisyyden vaatimusta. Täydellinen itsenäisyys on tuomioistuimen mukaan itsenäisyyttä, joka takaa elimelle mahdollisuuden toimia täysin vapaasti suojattuna kaikilta ohjeilta ja kaikelta painostukselta sekä päätösvaltaa, joka on suojattu kaikelta valvontaviranomaisen ulkopuoliselta vaikuttamiselta.

Tuomioistuimen mukaan valtion valvonta mahdollistaa lähtökohtaisesti sen, että asianomaisen osavaltion hallitus tai tämän hallituksen alainen hallintoelin vaikuttaa suoraan tai välillisesti valvontaviranomaisen päätöksiin tai tarvittaessa kumoaa ja korvaa nämä päätökset. Jo riski siitä, että valtion valvovat viranomaiset voivat vaikuttaa poliittisesti valvontaviranomaisten päätöksiin, estää valvontaviranomaista suorittamasta tehtäväänsä itsenäisesti.

Ratkaisussa C-614/10 (EU:n komissio vs. Itävallan tasavalta) tuomioistuin arvioi, täyttyikö täydellisen itsenäisyyden vaatimus Itävallan tietosuojalautakunnan kohdalla. Tietosuojaviranomaisen kaikkia juoksevia asioita hallinnoi liittovaltion virkamies. Tietosuojaviranomaisen toimisto oli organisatorisesti yhteydessä liittokanslerinvirastoon, minkä seurauksen valvontaviranomainen ei ollut institutionaalisesti eikä aineellisesti itsenäinen. Lisäksi arvioitavana oli Itävallan lainsäädännön kohta, jonka mukaan liittokanslerilla oli oikeus saada milloin tahansa tietoja kaikista viranomaisen hallintoa koskevista seikoista.

Tuomioistuin painotti ratkaisussaan sitä, että vaikka valvontaviranomainen oli toiminnallisesti itsenäinen siinä mielessä, että lain mukaan sen jäsenet olivat riippumattomia eikä mikään ohje sitonut heitä heidän hoitaessaan tointansa, ei toiminnallinen itsenäisyys yksinään riitä suojaamaan viranomaista kaikelta ulkopuoliselta vaikuttamiselta. Tuomioistuimen mukaan riippumatta siitä, minkä liittovaltion viranomaisen alaisuuteen valvontaviranomaisen hallinnosta vastaava jäsen kuuluu, on riidatonta, että hänen ja mainitun liittovaltion viranomaisen välillä on palvelussuhde, joka mahdollistaa sen, että mainitun hallinnosta vastaavan jäsenen esimies valvoo hänen toimiaan.

Tuomioistuimen mukaan olisi siten mahdollista, että se, että esimies arvioi valvontaviranomaisen hallinnosta vastaavaa jäsentä tämän urakehityksen edistämisen kannalta, voi johtaa jonkinlaiseen esimiehen tahdon ennakoon noudattamiseen.

Se, että valvontaviranomaisen henkilökunta koostui liittokanslerinviraston virkamiehistä, sisälsi tuomioistuimen mukaan riskin tietosuojaviranomaisen päätöksiin vaikuttamisesta, sillä liitto-

kanslerinvirasto on itse tietosuojaviranomaisen valvonnassa. Liittokanslerinviraston ja valvontaviranomaisen organisatorinen limittäisyys esti sen, että valvontaviranomainen olisi kaikkien puolueellisuusepäilyjen yläpuolella, eikä sitä siten tuomioistuimen mukaan voitu pitää itsenäisenä unionin oikeuden edellyttämällä tavalla. Tuomioistuin totesi myös, että liittokanslerin oikeus saada hallinnosta vastaavalta jäseneltä milloin tahansa tietoja kaikista valvontaviranomaisen hallintoa koskevista seikoista altisti valvontaviranomaisen välilliselle vaikuttamiselle ja oli näin ollen ristiriidassa itsenäisyysvaatimuksen kanssa.

2.2.2.2 Yhdenvertaisuuselimet

Yhdenvertaisuuselimillä tarkoitetaan tässä yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutettua ja tasa-arvovaltuutettua.

Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja EU-lainsäätö edellyttävät itsenäisten yhdenvertaisuuselinten tai -elimen perustamista, mutta eivät määrittele niiden järjestämistapaa. Yhdenvertaisuuselinten tulee kuitenkin 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).

Kansainväliset yleissopimukset

Tasa-arvovaltuutetun toiminnan kannalta keskeinen kansainvälinen yleissopimus on YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (Sops. 67/1986 ja 68/1986 CEDAW). Yleissopimuksen toteuttamisessa tapahtuneen edistyksen arvioimiseksi on perustettu YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW-komitea). Komitea on suositellut, että sopimusvaltiot loisivat riippumattomia ja tehokkaita mekanismeja, joiden tehtävänä olisi valvoa oikeuden saatavuutta ja saatavilla olevien oikeussuojakeinojen tehokkuutta. Komitea suosittelee sopimusvaltioille Pariisin periaatteiden mukaisten kansallisten ihmisoikeus- ja oikeusasiamiesinstituutioiden perustamista. YK:n yleiskokous hyväksyi Pariisin periaatteet vuonna 1993 päätöslauselmalla 48/134.

CEDAW-komitean mukaan edellä mainittujen instituutioiden tulisi olla toiminnassaan riippumattomia ja niille tulisi tarjota riittävät resurssit valitusten käsittelyyn ja riippumaton tutkimuksen tekoon (Ks. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General recommendation no. 33 on women's access to justice, CEDAW/C/GC/33, kohdat 20 ja 60.). CEDAW-komitea on Suomen 7. määräaikaisraporttia koskevissa loppupäätelmissään suositellut, että Suomi antaa naisten oikeuksia ja sukupuolten välistä tasa-arvoa edistäville toimijoille asianmukaiset henkilö-, rahoitus- ja tekniset resurssit. (CEDAW/C/FIN/CO/7, kohta 13).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannalta keskeinen kansainvälinen yleissopimus on YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaa kansainvälinen yleissopimus (37/1970 CERD). CERD 6 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee taata jokaiselle tuomiovaltansa piirissä olevalle asianmukaisten kansallisten tuomioistuinten ja muiden valtion laitosten välityksellä tehokas suoja ja oikeuskeinot jokaista rotusyrjintänä pidettävää tekoa vastaan. CERD-komitea, jolle sopimusvaltiot raportoivat, on suositellut kansallisten Pariisin periaatteiden mukaisten ihmisoikeuselinten perustamista.

Edellä mainitut Pariisin periaatteet koskevat korostuneesti kansallisia ihmisoikeusinstituutioita (NHRI), joka on laajempi käsite kuin yhdenvertaisuuselimet. Esimerkiksi Suomessa NHRI:lla

tarkoitetaan ihmisoikeuskeskuksen, ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen muodostamaa kokonaisuutta. Pariisin periaatteita voidaan kuitenkin käyttää tulkinta-apuna arvioitaessa yhdenvertaisuuselinten itsenäisyyttä, sillä osa NHRI:sta on myös yhdenvertaisuuselimä. Pariisin periaatteet korostavat rahoituksen ja itsenäisyyden suhdetta. Niiden mukaan NHRI:n tulisi olla riippumattoman valtiohallinnosta, ja sille pitäisi taata riittävät taloudelliset resurssit, oma henkilöstönsä ja toimitilansa. Rahoituksen tarkoituksena on, että NHRI olisi riippumaton hallituksesta, eikä siihen sovellettaisi sellaista talouden kontrollointia, joka voisi vaikuttaa instituutioiden itsenäisyyteen.

EU-lainsäädäntö

Eräät EU:n direktiivit edellyttävät, että jäsenvaltiot nimeävät yhdenvertaisuuselimen tai -elimä, joiden tehtävänä on edistää direktiivien tavoitteita. Näitä direktiivejä ovat rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettu neuvoston direktiivi (2000/43/EY, 13 artikla), miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2006/54/EY, 20 artikla), miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla annettu neuvoston direktiivi (2004/113/EY, 12 artiklassa) ja miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2010/41/EU).

Suomi on saattanut kaikki mainitut direktiivit (myöh. yhdenvertaisuusdirektiivit) osaksi kansallista lainsäädäntöään. Yhdenvertaisuusdirektiivit edellyttävät, että jokaisessa jäsenvaltiossa on vähintään yksi toiminnassaan riippumaton yhdenvertaisuuselin. Elimelle tai elimille tulee osoittaa riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen.

Euroopan komissio antoi 2018 suosituksen yhdenvertaisuuselimä 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 organisaatorakenteiden käyttöä (Komission suositus, yhdenvertaisuuselimä koskevista normeista, EU 2018/951, 1.2.1. alakohta 1).

Komissio totesi myös, että tutkimusten mukaan yhdenvertaisuuselinten riippumattomuus ja tehokkuus vaarantuu esimerkiksi liian vähäisen henkilöstön tai ulkoisen painostuksen johdosta. Yhdenvertaisuuselinten riippumattomuus voi vaarantua, jos ne perustetaan sellaisen ministeriön alaisuuteen, joka ottaa ohjeita suoraan hallitukselta. (Komission suositus, yhdenvertaisuuselimä koskevista normeista, EU 2018/951, johdantokappale kohdat 21 ja 22)

Kansallisten yhdenvertaisuuselinten eurooppalainen verkosto Equinet on laatinut indikaattorit, joiden avulla yhdenvertaisuuselinten itsenäisyyttä voidaan mitata. Indikaattoreissa mainitaan muun ohella hallituksen suorat tai epäsuorat ohjeet, yhdenvertaisuuselimen kyky palkata oma henkilöstönsä ja resurssien riittävyys (Ks. Equinet project on standards for equality bodies, independence—indicators). Myös Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komitea (ECRI) on antanut suosituksia kansallisten yhdenvertaisuuselinten itsenäisyyden turvaamiseksi.

ECRI:n mukaan yhdenvertaisuuselin on tulisi olla täysin riippumattomia valtiosta, poliittisista puolueista ja muista toimijoista. Yhdenvertaisuuselin on tulisi olla toiminallisesti ja rakenteellisesti itsenäisiä.

ECRI:n mukaan yhdenvertaisuuselin on tulisi voida päättää niiden rakenteesta ja varojen käytöstä itsenäisesti. Yhdenvertaisuuselimille pitäisi myös antaa riittävät resurssit. (Ks. ECRI General Policy Recommendation No.2: Equality Bodies to Combat Racism and Intolerance at National Level, kohdat 22, 23 ja 28). ECRI:n tavoin Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu korosti rakenteen ja resurssien merkitystä yhdenvertaisuuselin on itsenäisyyden kannalta omassa kannanotossaan (Ks. Opinion of the Commissioner for human rights on national structures for promoting equality CommDH 2011 2).

2.2.2.3 Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedustelutoiminta saattaa rajoittaa eräitä perusoikeuksia, esimerkiksi yksityiselämän suojaa. Yksityiselämän suoja on turvattu useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan (EUVL C 326, 26.10.2012) 7 artiklassa.

EU-lainsäädäntö ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että tiedustelutoiminnan laillisuutta valvoo toimeenpanokoneistosta sekä tiedusteluviranomaisista täysin riippumaton valvontaelin tai tuomioistuin. Tällä elimellä tulee olla riittävät taloudelliset resurssit sekä riittävästi osaavaa henkilökuntaa tehtävän hoitamiseen.

EU:n perusoikeusvirasto julkaisi vuosina 2015 ja 2017 raportit tiedustelutoiminnasta ja sen valvonnasta EU-jäsenvaltioissa. Vuoden 2017 raportissa perusoikeusvirasto suosittelee muun ohella jäsenvaltioita varmistamaan, että tiedustelutoimintaa valvoo riippumaton valvontaelin tai tuomioistuin. Valvontaelimellä on oltava riittävät valtuudet ja resurssit sekä riittävästi osaavaa henkilökuntaa tehtävän hoitamiseen. (Ks. Perusoikeusviraston julkaisu: Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU Volume II: field perspectives and legal update s.11).

YK:n yleissopimus

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen yleissopimuksen (Sops. 8/1976) 17 artikla turvaa yksityisyyden suojan. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo ihmisoikeuskomitea. Valvonnan lisäksi komitea myös jatkuvasti kehittää sopimusmääräysten tulkintaa.

Komitean mukaan tiedustelutoimintaan valvovan järjestelmän tulisi olla vahva ja itsenäinen. (Ks. Concluding observations on the sixth periodic report of Italy, CCPR/C/ITA/CO/6, United Nations, Human Rights Committee, 1.3.2017, kohta 37; Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America, CCPR/C/USA/CO/4, United Nations, Human Rights Committee, 23.4.2014, kohta 22; Resolution adopted by the General Assembly: The right to privacy in the digital age, 17.12.2018 A/RES/73/179).

Myös YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto on kiinnittänyt huomiota tiedustelutoiminnan valvontaa vuonna 2009 julkaistussa raportissaan (The right to privacy in the digital age: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights A/HRC/27/37). Raportissa muun muassa viitataan YK:n erityisraportin Martin Scheininin vuonna 2010 julkaisemaan raporttiin Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and

measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight (A/HRC/14/46, United Nations, Human Rights Council). Scheininin raporttiin on myös viitattu YK:n ihmisoikeusneuvoston vuonna 2010 antamassa julkilausumassa, jossa ihmisoikeusneuvosto kehotti valtiota ryhtymään toimiin raportin johdosta. (Resolution on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/HRC/19/L.25, United Nations, Human Rights Council, 19.3.2012, kohdat 16 ja 17).

Scheininin 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 (Scheininin raportti, kohdat 13-15).

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeusopimusta valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa tiedusteluvalvontaa harjoittavien toimielinten riippumattomuuteen useissa tapauksissa. Tuomioistuin on korostanut, että toimielimen pitää olla riittävän itsenäinen toimeenpanovallan käyttäjästä.

Laillisuusvalvontaelimellä ei saa olla liian läheisiä poliittisia kytköksiä. Ei-tuomioistuinmallinenkin valvontaelin voi täyttää sopimuksen vaatimukset, kunhan se on riittävän itsenäinen ja sillä on riittävästi ammattitaitoisia henkilökuntaa tehokkaan valvonnan takaamiseksi (Ks. Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta kohta 31; RE v. Yhdistynyt Kuningaskunta kpl. 166; Klass ym. v. Saksan liittotasavalta kpl 51; Weber & Saravia v. Saksa kpl. 115).

Venetsian komissio julkaisi vuonna 2007 kansainväliseen vertailuun perustuvan raportin tiedustelupalveluiden demokraattisesta valvonnasta. Raportin mukaan valvontaelimen riippumattomuuteen vaikuttaa sen kyky päättää omista prioriteeteistaan, sen mandaatti ja sen käytettävissä olevat resurssit (Report on the Democratic Oversight of the Security Services, CDL-AD (2007)016, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Council of Europe, 2007, kohdat 229 ja 240).

2.2.2.4 Onnettomuustutkintakeskus

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 (Ks. European Railway Agency, Guidance for the establishment and work of the national investigation bodies, s. 10).

Kansainvälisen siviili-ilmailusopimuksen (SopS. 11/1949) liitteen 13 kohdan 3.2 mukaan valtion tulee perustaa onnettomuustutkintaviranomainen, joka on riippumaton valtion ilmailuviranomaisista ja muista tahoista, jotka voivat puuttua tutkinnan johtamiseen tai objektiivisuuteen. Liitettä täsmentävien ohjeiden mukaan onnettomuustutkintaa suorittavan viranomaisen tulisi olla objektiivinen ja näyttää siltä myös ulospäin. Onnettomuustutkintaa tekevän viranomaisen tulisi olla itsenäinen tai ainakin erillään valtion ilmailuviranomaisista. Onnettomuustutkintaa suorittavalle viranomaiselle tulisi taata riittävät resurssit sen tehtävien hoitamiseksi (Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation alakohdat 2.1.1, 2.1.2, 2.1.5 ja kohta 2.3).

EU:n lainsäädännön turvallisuustutkintaviranomaiselle asettamat itsenäisyysvaatimukset vaihtelevat sen perusteella, mitä onnettomuuksia kyseinen viranomainen tutkii. 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.

Siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta ja ehkäisemisestä ja direktiivin 94/56/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 996/2010 4 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että turvallisuustutkinnat suoritetaan tai niitä valvoo pysyvä kansallinen siviili-ilmailun turvallisuustutkintaviranomainen, joka kykenee suorittamaan turvallisuustutkinnan itsenäisesti, ilman ulkopuolisten puuttumista asiaan.

Turvallisuustutkintaviranomaisilta vaadittavaa itsenäisyyttä täsmennetään asetuksen 4 artiklan kohdissa 2-6, joiden mukaan viranomaisen on oltava toiminnallisesti riippumaton erityisesti ilmailuviranomaisista ja yleensä kaikista tahoista, joiden edut tai tehtävät saattavat joutua ristiriitaan tutkintaviranomaisen tehtävien kanssa. Viranomaisella tulee olla vähintään yksi tutkija ja sen tutkijoilla on oltava asema, joka takaa heille tarvittavan riippumattomuuden. Viranomaisella on oltava riittävät voimavarat, jotka mahdollistavat sen tehtävien suorittamisen, sekä tarvittavat tilat.

Onnettomuustutkintaviranomaisen itsenäisyydestä on edellä mainitun asetuksen lisäksi säädetty 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 aineellisinä voimavaroina. Viranomaisen on oltava organisaatioltaan, oikeudelliselta rakenteeltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton rautatieyrityksistä, rataverkon haltijoista, hakijoista tai hankintayksiköistä sekä palveluhankintasopimuksia tekevästä yksiköistä. Edellyttäen, että tällainen riippumattomuus taataan, tämä viranomainen voi olla jokin liikenneasioista vastaavan kansallisen ministeriön osasto.

Merionnettomuuksien kohdalla keskeinen sopimus on ihmishengen turvallisuudesta merellä tehty kansainvälinen yleissopimus (SopS. 11/1981). Sopimuksen liitteenä olevan onnettomuustutkintasäännösten mukaan meriturvallisuustutkinnan tulisi olla muista tutkintamodoista erillinen ja riippumaton (Casualty Related Matters, Code of the International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident, T1/12.01, 13.6.2008, kohta 1.2).

Turvallisuustutkintaviranomaisen asemasta on säädetty myös meriliikennealan onnettomuuksien tutkinnan peruseräpäätteistä 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. Direktiivin 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.

2.2.3 Kansalliset säännökset

Erityisviranomaisia koskevissa kansallisissa säädöksissä on todettu viranomaisten itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. Niiden olennainen osa on säännösten esitöiden mukaan se, että viranomainen päättää itse resurssiensa käytöstä, rekrytoinneistaan ja työjärjestyksestään.

Tietosuoja lain 8 §:n mukaan *tietosuoja valtuutettu* on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tietosuoja lailla on täydennetty ja täsmennetty Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta, ja sitä sovelletaan rinnakkain tietosuoja-asetuksen kanssa. Lain 8 §:n yksityiskohtaisissa perusteissa on todettu, että tietosuoja valtuutetun riippumattomuutta koskeva sääntely seuraa suoraan asetuksesta tietosuoja valtuutetun hoitaessa asetuksen mukaisia tehtäviä ja käyttäessään asetuksessa säädettyjä toimivaltuuksiaan. Tietosuoja valtuutetulla on kuitenkin muitakin tehtäviä ja toimivaltuuksia kuin asetuksessa säädetty, joissa hän niin ikään toimii itsenäisesti ja riippumattomasti. Tämän vuoksi riippumattomuudesta on ollut tarpeen säätää erikseen myös tietosuoja laissa.

Tietosuoja valtuutetun oikeus nimittää toimistonsa virkamiehet ja ottaa palvelukseensa muu henkilöstö turvaa lain esitöiden mukaan osaltaan valtuutetun itsenäistä ja riippumatonta asemaa.

Tasa-arvo valtuutettu on tasa-arvo valtuutetusta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Lain esitöiden (HE 19/2014) mukaan tasa-arvo valtuutetun riippumattomuudella tarkoitetaan erityisesti valtuutetun vapautta tehdä omaan harkintaansa perustuvia päätöksiä ilman ulkopuolisten tahojen asiaan vaikuttamista. Sillä, että tasa-arvo valtuutettu nimittää itse oman henkilöstönsä (4 § 2 mom) ja hyväksyy toimistonsa työjärjestyksen (4 § 3 mom), on hallituksen esityksen mukaan ollut tarkoituksena vahvistaa tasa-arvo valtuutetun itsenäistä asemaa. Työjärjestyksessä voidaan määrätä esimerkiksi valtuutetun toimiston työn organisoinnista.

Yhdenvertaisuus valtuutettu on yhdenvertaisuus valtuutetusta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Lain esitöiden (HE 19/2014) mukaan on tärkeää, että valtuutettu on lain noudattamista valvovana viranomaisena toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutettu on ratkaisu- ja muussa toiminnassaan riippumaton muiden tahojen kuten viranomaisten tai eri intressiryhmien samoin kuin ratkaistavana olevan asian osapuolten vaikutuksesta. Valtuutettu päättää itsenäisesti valtuutetun toimiston resurssien kohdentamisesta. Hallituksen esityksen mukaan itsenäisyyden kannalta merkityksellinen asia on valtuutetun oikeus nimittää itse toimistonsa henkilöstö. Myös säännös toimiston työjärjestyksen hyväksymisestä on hallituksen esityksen mukaan osa valtuutetun riippumatonta ja itsenäistä asemaa.

Lapsiasiava valtuutetusta annetun lain 1 §:n mukaan *lapsiasiava valtuutettu* on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Viranomaisen perustamisen taustalla on muun muassa YK:n lapsen oikeuksien komitean suositus vuonna 1996 siitä, että Suomeen perustetaan riippumaton seurantamekanismi, esimerkiksi lapsiasiava valtuutettu.

Lapsiasiava valtuutetusta annettua lakia valmisteltaessa katsottiin (HE 163/2004), että vahvimmat toimintamahdollisuudet saisi valtakunnallinen instituutio, jolle turvattaisiin lailla riippumaton asema, toimivaltuudet ja tehtävät. Lapsiasiava valtuutetulla tuli lain esitöiden mukaan olla itsenäinen ja mahdollisimman riippumaton asema, jotta hän voisi suorittaa tehtävänsä itsenäisesti. Valtuutettu olisi toiminnallisesti itsenäinen viranomainen, joka liittyisi ministeriöön hallinnollisesti

ja toimintamäärärahojen kautta. Lapsiasiavaltuutettu sijaitisi alun perin sosiaali- ja terveystoiministeriön yhteydessä.

Vanhusasiavaltuutetusta annetun lain 1 §:n mukaan vanhusasiavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Lain esitöiden (82/2021) mukaan vanhusasiavaltuutettu olisi itsenäinen valtion viranomainen, joka hoitaisi itsenäisesti toimialaansa kuuluvat asiat. Vanhusasiavaltuutettu olisi siten toiminnassaan riippumaton muiden tahojen kuten viranomaisten tai eri intressiryhmien vaikutuksesta. Vanhusasiavaltuutettu myös päättäisi itsenäisesti valtuutetun toiminnon käyttöön osoitettujen resurssien kohdentamisesta sekä henkilöstön palvelukseen ottamisesta ja nimittämisestä.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 5 §:n mukaan toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Lain esitöissä (199/2017) todetaan, että tiedusteluvalvontavaltuutettu hoitaisi itsenäisesti toimialaansa kuuluvat asiat. Valtuutettu olisi ratkaisu- ja muussa toiminnassaan riippumaton muiden tahojen kuten viranomaisten tai eri intressiryhmien samoin kuin ratkaistavana olevan asian osapuolten vaikutuksesta. Riippumattomuudella tarkoitettaisiin erityisesti valtuutetun vapautta tehdä omaan harkintaansa perustuvia päätöksiä ilman ulkopuolisten tahojen asiaan vaikuttamista. Tiedusteluvaltuutettu päättäisi itsenäisesti valtuutetun toiminnon resurssien kohdentamisesta. Viranomaisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta on hallituksen esityksen mukaan merkityksellistä myös se, että ehdotetussa laissa säädettäisiin valtuutetun oikeudesta ottaa ja nimittää itse toiminnon henkilöstö sekä hyväksyä toiminnolleen työjärjestys.

Turvallisuustutkintalain 8 §:n mukaan *Onnettomuustutkintakeskus* suorittaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti. Lain esitöiden (HE 204/2010) mukaan puolueettomuuden varmistamiseksi viranomainen toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla, jolla ei ole hoidettavanaan tutkittavia toimialoja koskevia lupa- tai valvontatehtäviä. Keskus toimisi itsenäisenä hallintoviranomaisena, eikä oikeusministeriö voisi vaikuttaa keskuksen käytännössä suorittamaan tutkintatyöhön.

Konkurssiasiamiehen riippumattomuudesta ei ole erityisiä säännöksiä. Lain yksityiskohtaisten perustelujen (HE 249/1994 vp.) mukaan konkurssiasiamies on valvontatehtävässään puolueeton. Hän valvoo, että kaikkia velkoja kohdellaan lainmukaisesti ja tasapuolisesti. Hallituksen esityksessä todetaan, että on tarpeen, että on olemassa viranomainen, jonka vastuulla on konkurssimenettelyn seuranta, kehittäminen ja valvonta. Verohallintoa ja työvoimahallintoa ei pidetty niiden velkoja-aseman vuoksi tähän tehtävään sopivana viranomaisena. Parhaana ratkaisuna pidettiin sitä, että tehtäviä varten perustetaan toiminnallisesti itsenäinen erityisviranomainen, jolla olisi apunaan toimisto.

Eduskunnan lakivaliokunta totesi hallituksen esitystä käsitellessään, että säännösten ehdottamana lähtökohtana on konkurssiasiamiehen puolueettomuus tehtävänsä hoitamisessa. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että konkurssiasiamies pyrkii huolehtimaan siitä, että kaikkia konkurssija saneerausmenettelyn osapuolia kohdellaan lainmukaisesti ja tasapuolisesti. Konkurssiasiamiehen tehtävänä ei siten ole yksipuolisesti ajaa yksittäisen asianosaisryhmän – ei velkojen, ei velallisten eikä myöskään minkään yksittäisen velkojaryhmän – etuja. (LavM 16/1994 vp)

Oikeusministeriön hallinnonalan virastot voivat olla konkurssipesissä velkojina; saatavana voi olla esimerkiksi tuomioistuinmaksuja. Konkurssiasiamiehen sijaintia oikeusministeriön yhteydessä ei silti ole pidetty ongelmallisena. Muihin erityisviranomaisiin konkurssiasiamiehen tehtävänalalla on vielä vähemmän yhteyksiä kuin oikeusministeriöön ja sen hallinnonalaan ylipäänsä.

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 1 §:n mukaan lautakunta on riippumaton ja puolueeton oikeussuojaelin. Riippumattomuusvaatimukset näkyvät myös lautakunnan jäseniä koskevissa säännöksissä. Kuluttajariitalautakunnan jäsenet ja puheenjohtajat rinnastuvat tietyiltä osin tuomareihin, sillä heihin sovelletaan lähtökohtaisesti tuomareiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä (9 §). Lain 8 §:n mukaan jäseniä, varajäseniä ja sivutoimisia esittelijöitä ei saa erottaa tehtävistään ilman painavaa perustetta.

Toisaalta lautakunnan jäsenet määrää oikeusministeriö, ei valtioneuvosto. Valtioneuvoston nimittää vain puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Kuluttajariitalautakunnan ratkais- ja valvontatoiminta ei kohdistu oikeusministeriöön eikä muihin hallinnonalan viranomaisiin.

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 3 §:n mukaan *oikeudenkäyntiavustajalautakunta* on riippumaton. Lain kohdan perusteluissa (HE 318/2010 vp.) todetaan, että oikeudenkäyntiavustajalautakunta olisi valtion viranomainen. Teknisten tehokkuusetujen saavuttamiseksi se voisi toimia jonkin olemassa olevan viranomaisen yhteydessä, mutta olisi siitä kuitenkin erillinen ja riippumaton.

Lautakunta on nyt toiminut käytännössä oikeusministeriön yhteydessä, ja ministeriö on hoitanut sen kirjanpitoyksikkö- ja henkilöstöhallinnolliset tehtävät. Lautakunnan valvontatoimivalta ei kohdistu oikeusministeriöön eikä muihin hallinnonalan viranomaisiin.

Heunia koskevan lain esitöissä korostetaan instituutin itsenäisyyttä suhteessa Yhdistyneisiin Kansakuntiin. Instituutin aseman järjestely on esitöiden mukaan ratkaistava Suomen valtion sisäisenä asiana. Heuni ei valvo viranomaisten toimintaa, vaan sen tehtävät liittyvät tutkimuksen tekemiseen ja tiedonvaihtoon. Heunilla ei siten ole korostettua itsenäisyys- ja riippumattomuusvaatimusta muista viranomaisista.

Heunin itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta ei ole erityisiä säännöksiä, joskin tutkimuseettisten periaatteiden katsotaan edellyttävän riippumattomuutta poliittisesta päätöksenteosta sekä tutkimusten rahoittajista ja kohteista.

2.3 Oikeusministeriön erityisviranomaisiin liittyvät tehtävät

2.3.1 Valtioneuvostotasoiset ja keskushallintotehtävät

Perustuslain 68 §:n 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. Ministeriö käsittelee muun muassa oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat sekä kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat. Oikeusministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (543/2003) 2 §:n mukaan erityisviranomaiset kuuluvat oikeusministeriön toimialaan.

Edellä mainitulla perusteella oikeusministeriö huolehtii muun muassa erityisviranomaisia koskevasta kehys- ja talousarviovalmistelusta. Valtion vuoden 2023 talousarviossa oikeusministeriön hallinnonalan pääluokassa 25 on yhteinen toimintamenomomentti 03. oikeusministeriön yhteydessä toimivia viranomaisia varten.

Oikeusministeriö käy vuosittain tulosneuvottelut tai vuosikeskustelut kunkin viranomaisen kanssa. Tulosohjausmenettelyssä sovitaan viranomaisten tavoitteista ja toimintaedellytyksistä. Valtion talousarviossa erityisviranomaisten toimintamenoja varten myönnetty määrärahat koh-

dennetaan käytännössä talousarvion selvitysosassa kunkin erityisviranomaisen arvioidun määrärahan käytön mukaisesti. Tulosneuvottelujen pohjana ovat määrärahaesitykset, joiden perusteella ministeriö arvioi määrärahojen riittävyyttä.

Oikeusministeriö huolehtii erityisviranomaisten päälliköiden nimittämisen valmistelu- ja esitelytehtävistä valtioneuvoston yleisistuntoon. Ministeriö huolehtii myös viranomaisten toimialaan liittyvien neuvottelukuntien ja asiantuntijalautakuntien asettamisasioiden valmistelusta valtioneuvoston yleisistuntoon sekä jäsenmuutoksista.

Ministeriö päättää erityisviranomaisten päälliköiden palkkauksesta, samoin toimialansa neuvottelukuntien ja lautakuntien puheenjohtajien, jäsenten ja sihteerien palkkioista. Erityisviranomaisten päälliköt toimittavat sidonnaisuus- ja sivutoimi-ilmoituksensa oikeusministeriölle.

Ministeriö päättää laajasti myös palkkioiden perusteista hallinnonalallaan. Se vahvistaa esimerkiksi Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijoiden palkkioiden perusteet.

Koska valtuutetut toimivat oikeusministeriön hallinnonalalla, oikeusministeriö on toimivaltainen ministeriö vastaanottamaan valtuutettujen valtioneuvostolle antamat kertomukset. Samoin oikeusministeriö vastaanottaa eduskunnan kirjelmät koskien valtuutettujen eduskuntakertomuksia, ja esittelee nämä eduskunnan kirjelmät valtioneuvoston yleisistunnossa.

Oikeusministeriö huolehtii poikkeuksellisen tapahtuman tutkintapäätöksen valmistelu- ja esitelytehtävistä valtioneuvoston yleisistuntoon.

2.3.2 Taloushallintoon liittyvät tehtävät

Erityisviranomaiset konkurssiasiamiestä lukuun ottamatta ovat osa ministeriön kirjanpitoyksiköä, joten niiden kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvät tehtävät hoidetaan osana oikeusministeriön taloushallintoa ministeriön hallinto- ja ohjausosaston ohjausyksikössä.

Oikeusministeriö huolehtii siten erityisviranomaisten maksuliikenteeseen, menojen ja tulojen käsittelyyn (myyntilaskutus, muut tulot) sekä ulkoiseen ja sisäiseen kirjanpitoon liittyvistä tehtävistä, kuten myös käyttöomaisuus- ja irtaimistokirjanpitoon liittyvistä ohjaustehtävistä. Oikeusministeriö huolehtii myös sisäisen tarkastuksen tehtävistä.

Oikeusministeriö käy Palkeiden palvelusopimusta koskevat neuvottelut ja hyväksyy sopimuksen myös erityisviranomaisten puolesta.

Lisäksi oikeusministeriön ohjausyksikkö antaa tukea määrärahasuunnitteluun ja -seurantaan sekä talouden raportointiin, EU-hankkeiden kirjanpitoon ja M2-järjestelmän käyttöön.

Oikeusministeriö, käytännössä hallinto- ja ohjausosaston ohjausyksikkö, vastaa hallinnonalan virastojen toimitiloista. Ministeriö huolehtii toimitilastrategian ja -konseptin valmistelusta ja toteutuksesta, koordinoi toimitilahankkeita ja osallistuu niiden suunnitteluun ja toteutukseen. Ministeriö on itse sopijapuolena erillisvirastojen toimitiloja koskevissa vuokrasopimuksissa.

Vastuu toimitiloista käsittää myös määrärahakehysten valmistelua tukevien toimitilasuunnitelmien laatimisen, toimitilaturvallisuuden kehittämisen, uusien toimitilojen hankkimisen ja vuokrasopimusneuvottelut.

Lisäksi oikeusministeriö ohjaa toimitiloihin liittyviä hankintoja. Toimitilahallintoon käytetty työaika erillisvirastojen osalta on yleensä vähäinen ja konkretisoituu lähinnä uusien toimitilahankkeiden yhteydessä. Suurin osa toimitiloista on vuokrattu Senaatti-kiinteistöiltä.

Oikeusministeriö huolehtii myös suurimmista koko hallinnonalaa koskevista hankintojen kilpailutuksista.

2.3.3 Henkilöstöhallintoon liittyvät tehtävät

Oikeusministeriö toimii erityisviranomaisten henkilökuntaa koskevissa virkaehtosopimusasioissa hallinnonalan neuvotteluviranomaisena, ja sillä on erityisviranomaisia koskeva palkkatöimivalta. Ministeriö huolehtii myös erityisviranomaisten virkajärjestelyasioista. Ministeriö nimittää Heunin vakinaisen henkilöstön.

Oikeusministeriön neuvottelu- ja palkkaustoimivaltaan liittyviä tehtäviä ovat palkkausjärjestelmästä sopiminen, virkamiesten tehtävien vaativuusarviointi, henkilökohtaisen palkanosan vahvistaminen ja henkilökohtaisten lisäpalkkioiden myöntäminen. Ministeriö myös neuvottelee luottamusmiessopimuksen ja tilastoyhteistyösopimuksen koko hallinnonalalle, pois lukien Rikosseuraamuslaitos.

Ministeriön virkajärjestelytoimivaltaan kuuluu virkojen perustaminen, lakkauttaminen, muuttaminen ja siirtäminen.

Ministeriö huolehtii, osin Palkeiden palveluita hyödyntäen, erityisviranomaisten virkamiesten palvelussuhteiden hallinnasta (lukuun ottamatta konkurssiasiamiehen toimistoa ja kuluttajariitalautakuntaa). Näitä operatiivisia henkilöstöhallinnon tehtäviä ovat muun muassa Kieku-järjestelmän ns. ammattikäyttö ja siihen kiinteästi liittyvät tehtävät, kuten palvelussuhteen luomisen järjestelmään ja tietojen ylläpito, palkan muutoksista ilmoittaminen, virkavapausasioiden käsittely sekä työajan hallinto ja raportointi. Ministeriön henkilöstöhallinto toimittaa Palkeisiin kaikki erityisviranomaisten henkilöstön palkkaan vaikuttavat henkilöstöhallinnon päätökset. Ministeriö hoitaa myös erityisviranomaisten virkamiesten sairauspoissaolojen tallentamisen työterveyshuollon järjestelmään, tapaturma-asiat sekä Kela-korvausten hakemisen.

Edellä mainittuja asioita koskeva neuvonta on ulkoistettu osittain Palkeille.

Lisäksi oikeusministeriö hoitaa erityisviranomaisille henkilöstöraportointitehtäviä.

Oikeusministeriö hallinnoi koko hallinnonalan työterveyshuollon sopimusta ja antaa siihen liittyvää neuvontaa hallinnonalan virastoille. Ministeriö antaa erityisviranomaisille neuvontaa esimerkiksi virkamiesoikeudellisissa ja työsuojeluasioissa.

2.3.4 Tietoasioihin liittyvät tehtävät

Oikeusministeriön hallinnonalan tietoteknisten palveluiden tuotanto perustuu tilaaja–tuottajamalliin, jossa ministeriö tai sen alaiset keskusvirastot tekevät vuosittain palvelusopimuksen Oikeusrekisterikeskuksen kanssa toimintaa tukevien tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitotehtävistä, eli niin sanotuista toimialasidonnaisista ICT-palveluista.

Niin sanotut toimialariippumattomat ICT-palvelut ja -laitteet erityisviranomaisille toimittaa Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori Oikeusrekisterikeskuksen kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti. Sopimus kattaa erityisviranomaisten sekä toimialariippumattomat että toimialasidonnaiset ICT-hankinnat.

Erityisviranomaiset ilmoittavat tietoteknisistä tarpeistaan oikeusministeriölle, joka tekee omista ja erityisviranomaisten tarvitsemista palveluista sopimuksen Oikeusrekisterikeskuksen kanssa. Erityisviranomaiset kuuluvat siten oikeusministeriön kanssa tehtävään palvelusopimukseen, lukuun ottamatta konkurssiasiamiestä, joka on Ulosottolaitoksen palvelusopimuksessa ja kuluttajariitalautakuntaa, joka on oikeusapu- ja edunvalvontapiirien kanssa samassa sopimuksessa.

Oikeusministeriö vastaa tietohallinnon ja digitalisaation ohjauksesta ja koordinoinnista. Ministeriö vastaa myös hallinnonalan tieto- ja kyberturvallisuuden sekä tietosuojan ohjauksesta ja kehittämisestä. Näissä tehtävissä on tarvittaessa annettu ohjeistusta ja neuvontaa erityisviranomaisille.

Erityisviranomaisille oikeusministeriössä tuotettujen tietoasioihin liittyvien tehtävien vaatima työaika on marginaalinen. Käytännössä tehtävät hoidetaan ministeriön hallinto- ja ohjausyksikön tietoyksikössä.

2.4 Muut erityisviranomaisten talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottajat

Palkeet tuottaa erityisviranomaisille tavanomaiset palvelukeskustoiminnot henkilöstö- ja taloushallinnossa sekä palkansaajien neuvontapalvelun ja esihenkilöiden ja HR:n lisäpalvelun. Lisäksi viranomaiset ovat saattaneet ostaa siltä rekrytoinnin tukipalvelua.

Konkurssiasiamiehen toimiston virkamiesten palvelussuhteiden hallinnasta huolehtii Ulosottolaitos. Kuluttajariitalautakunnan virkamiesten palvelussuhdehallinnasta vastaa Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri.

Konkurssiasiamiehen toimisto kuuluu Ulosottolaitoksen kanssa samaan kirjanpitoyksikköön, joten sen kohdalla Ulosottolaitos huolehtii kirjanpitoyksikkötehtävistä.

2.5 Nykytilan arviointi

Erityisviranomaisten hallinnolliset tukipalvelut ovat nykyään hajallaan, ja niitä on riittämättömästi ainakin pienille toimijoille.

Erilaisten hallinnollisten tehtävien hoitamisessa vaaditaan aiempaa monipuolisempaa asiantuntemusta ja erikoisosaamista. Uudehkoja vaativia tehtäväalueita ovat esimerkiksi hankinta-, tietosuoja-, tietoturva- ja tiedonhallinta-asiat sekä data-analytiikka ja tiedolla johtaminen. Samalla talous- ja henkilöstöhallintoon liittyvä digitalisaatio on kehittynyt.

Vaikka erityisviranomaiset toimivat pienillä resursseilla, niillä on samat viranomaisvelvoitteet kuin isommillakin toimijoilla. Pienen viranomaisen hallinnollinen taakka voikin kasvaa suhteettoman suureksi. Ei ole tarkoituksenmukaista, että kukin suhteellisen pieni viranomainen kohdentaa niukkoja resurssejaan hankkiakseen asiantuntemuksen erilaisten hallintotehtävien hoitamiseen, tai että kullekin viranomaiselle osoitettaisiin lisäresurssit hallintotehtäviin erikseen.

Osa viranomaistoiminnan hallinnollista tehtävistä voi edellyttää erityisen syvää perehtymistä, tai erityisasiantuntemusta edellytetään niin harvoin toistuvissa tilanteissa, ettei niihin liittyvää asiantuntemusta ole tarkoituksenmukaista hankkia pienen viranomaisen palvelukseen. Esimerkiksi vaatimukset, jotka on otettava huomioon henkilötietoja kerätettäessä ja käsiteltäessä, ovat tietosuoja-asetuksen myötä entisestään lisääntyneet, eikä muutaman hengen viranomaisessa ole

välttämättä mahdollisuutta perehtyä niihin siinä määrin kuin velvoitteet edellyttäisivät. Tietosuojavastaavan tehtäviä hoidetaan erityisviranomaisissa pääasiassa omien virkatehtävien ohella.

Myös strategisen johtamisen ja henkilöstön kehittämisen resurssit ovat pienessä viranomaisessa rajalliset. Esimerkiksi koulutuspalvelujen tuottaminen erikseen jokaisessa erityisviranomaisessa on työlästä ja nostaa yksikkökustannukset suhteettoman suuriksi.

Hallinnon asiantuntijapalveluita on ollut erityisviranomaisille saatavilla vaihtelevasti. Isommissa toimijoissa tukitehtäviin on ollut kohdistaa omaa resurssia. Pienemmissä yksiköissä omaa hallinnon erityisasiantuntemusta on vähemmän. Erityisviranomaiset ovat saaneet tarvittavan avun esimerkiksi tietohallinto-, tietosuojaja-, hankinta- ja hr-asioissa oikeusministeriöstä sitä pyytäessään, mutta ministeriöllä ei ole ollut aktiivisesti tarjota niille kohdennettuja asiantuntijapalveluita.

Tukipalveluja on viranomaisissa hankittu eri tavoin. Yhteistä keskitettyä asiantuntijuuden hankinnan mallia ei ole ollut olemassa.

Oikeusministeriön ja muiden virastojen erityisviranomaisille säännöllisesti tarjoamat hallinnon palvelut ovat käytännössä henkilöstö- ja taloushallinnon operatiivisia tukipalveluita. Jo pitkään tavoitteena on ollut siirtää oikeusministeriöstä ministeriön alaiseen hallintoon sellaiset tehtävät, joita ei ole perusteltua hoitaa ministeriötasolla. Ministeriöiden tulisi keskittyä lainvalmisteluun ja muuhun valtioneuvostotason poliittisen päätöksenteon valmisteluun, hallinnonalansa strategiseen johtamiseen, toimialansa kehittämiseen sekä EU-asioihin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön.

Erityisviranomaisten sijaintia säädöstensä mukaan oikeusministeriön yhteydessä ei ole koettu käytännössä ongelmaksi niiden riippumattomuuden kannalta. Valvontatehtäviä hoitavat viranomaiset ovat voineet valvoa myös ministeriötä, vaikka sijaitsevat sen yhteydessä. Riippumattomuutta poliittisesti ohjatusta ministeriöstä ulkoapäin arvioituna parantaisi kuitenkin se, etteivät viranomaiset sijaitsisi ministeriön yhteydessä.

Sinänsä operatiivisten hallinnollisten tehtävien hoitaminen viranomaisten ulkopuolella on ollut toimiva malli, eikä sen ole koettu vaarantavan viranomaisten itsenäisyyttä eikä riippumattomuutta. Itsenäisyyttä vaarantavaksi ei ole koettu sitäkään vahvempaa tukipalvelujen kytköstä, jossa tietosuojavaltuutetun toimisto tuottaa tuki- ja hallintopalveluja myös riippumattomalle tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolle ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto vanhusasiavaltuutetulle.

Kaikissa viranomaisissa tehdään myös sellaista hallinto- ja muiden tukipalveluiden tuottamiseen liittyvää työtä, joka voitaisiin tehdä yhdessä paikassa vähemmillä resursseilla. Pienet toimijat ovat myös haavoittuvia.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 a §:n 1 momentin mukaan valtio talousarvioletaloudestaan kirjanpitovelvollisena jakautuu kirjanpitoyksiköihin. Pykälän 3 momentin mukaan kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultaan.

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.

3 Tavoitteet

Esityksen 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 sisältötyöhön. Tavoitteena on nykyaikaisten johtamista tukevien palvelujen järjestäminen kooltaan pienille erityisviranomaisille.

Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on tuottavuuden parantuminen kunkin viranomaisen substanssitoiminnassa, kun hallinnolliset tukitehtävät on keskitetty hallintopalveluysikköön, valtion yhteisiä palvelutoimintoja käytetään entistä enemmän ja viranomaiset voivat kohdentaa resurssinsa substanssiasioiden hoitamiseen.

Tavoitteena on lisäksi siirtää oikeusministeriöltä sen alaiseen hallintoon tehtäviä, joita ei ole tarpeen hoitaa ministeriötasolla. Ministeriö voisi keskittyä valtioneuvostotason tehtäviin. Muutos korostaisi myös erityisviranomaisten riippumattomuutta ja rakenteellista etäisyyttä poliittisesti ohjatusta ministeriöstä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Yleistä

Euroopan kriminaalipolitiikan instituutille, konkurssiasiamiehen toimistolle, kuluttajariitalautakunnalle, lapsiasiavaltuutetun toimistolle, oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle, Onnettomuustutkintakeskukselle, tasa-arvovaltuutetun toimistolle, tiedusteluvalvontavaltuutetulle, tietosuojavaltuutetun toimistolle, vanhusasiavaltuutetulle ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolle ehdotetaan perustettavaksi yhteinen virasto oikeusministeriön hallinnonalalle. Käytännössä ehdotetaan säädettäväksi organisaatiolaki, jossa olisi määritelty viraston rakenne ja sen hallintopalveluysikön tehtävät.

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.

Viranomaisten lisäksi virastossa olisi hallintopalveluysikkö, joka hoitaisi kirjanpitoyksikkötehtävät ja viranomaisten talous- ja henkilöstöhallinnon operatiiviset tehtävät, joko tekemällä ne itse tai hankkimalla palvelut Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselta. Hallintopalveluysikön päärooli olisi tuottaa viranomaisille talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon asiantuntijapalveluita. Yksikön tehtävistä säädettäisiin lailla, koska itsenäisten viranomaisten ja viraston hallintopalveluysikön tehtävät ja toimivalta on tärkeää rajata toisiinsa nähden.

Erityisviranomaiset toimisivat virastossa yhtä itsenäisinä ja riippumattomina viranomaisina kuin nytkin, kun ne sijaitsevat oikeusministeriön yhteydessä. Ehdotetulla järjestelyllä ei muutettaisi viranomaisten asemaa, tehtäviä eikä toimivaltaa. Viranomaiset päättäisivät edelleen itsenäisesti henkilöstönsä nimittämisestä, henkilöstörakenteestaan ja -politiikastaan, henkilöstö- ja taloudellisten resurssiensa käytöstä ja kohdentamisesta sekä lakiin perustuvien tehtäviensä hoidosta ja toimivaltuuksiensa käytöstä. Viranomaisten itsenäinen asema viraston sisällä varmistettaisiin siitä säättämällä.

Viranomaiset erotettaisiin näin oikeusministeriön yhteydestä, samalla kun niiden hallinnolliset tukipalvelut koottaisiin yhteen ja palveluja vahvistettaisiin. Oikeusministeriön rooli suhteessa viranomaisiin olisi vastaisuudessa tulosohjaavan ministeriön rooli, ja sen tehtävät ministeriöta-son tehtäviä.

Viranomaiset voisivat hyödyntää yhteisiä hallinto- ja tukipalveluita ja sitä kautta parantaa toimintansa tuloksellisuutta. Hallinnollisten tukipalvelujen tuottamisen keskittäminen tuottaisi synergiaetuja sekä kustannustehokkuuden että asiantuntijuuden kehittymisen kautta. Tukipalvelujen tuottamisen keskittäminen myös vähentäisi niiden haavoittuvuutta.

Esitetyssä virastomallissa kaikki viranomaiset olisivat toisiinsa nähden yhdenvertaisessa asemassa. Ne olisivat erillisiä toimijoita paitsi suhteessa toisiinsa, myös suhteessa hallintopalveluyksikköön. Hallintopalveluyksikkö ja viranomaiset eivät olisi hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Erillisyyys mahdollistaisi viranomaisten valvonnan kohdistumisen toisiinsa.

Erityisviranomaiset hankkisivat ja saisivat tarvitsemansa hallintopalvelut hallintopalveluyksiköltä. Niiden omiin asioihin kuuluva ohjaus- ja päätösvalta säilyisi niillä itsellään. Viranomaisen voisi päättää, mitä hallintopalveluyksikön tukipalveluja se käyttää, tosin kirjanpitoyksikkö-tehtävät sekä operatiiviset talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät hallintopalveluyksikkö hoitaisi joka tapauksessa kaikille viranomaisille. Näitä tehtäviä ei ole perusteltua harkita siirrettäväksi oikeusministeriöltä ja muilta toimijoilta viranomaisille, vaan tehtävien hoitaminen keskitetysti viranomaisten ulkopuolella on ollut tähänkin saakka toimiva malli.

Erityisviranomaisten hallinnollisen viraston perustamisen jälkeen oikeusministeriön suoraan alaisuuteen ei jäisi muita kooltaan pienehköjä toimijoita. Virastoon voitaisiin myöhemmin lisätä muita vastaavanlaisia henkilömäärältään pienehköjä viranomaisia. On valtionhallinnon rakenteellisen kehittämisen linjausten mukaista, että pieniä toimijoita kootaan hallinnollisesti yhteen.

Valtiovarainministeriön 1.12.2021 antaman Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet -suosituksen (VN/11537/2021) mukaan virastolla voidaan tarkoittaa erilaisia kokonaisuuksia, jotka on tarkoituksenmukaisuusperustein muodostettu tiettyä taloushallinnollista tai muuta hallinnollista tarkoitusta varten. Viraston muodostamisen tavoitteena tulee olla valtiontalouden kokonaisuuden kannalta merkityksellinen ohjattava ja seurattava kokonaisuus. Taloudellisesti on myös tarkoituksenmukaista, että tukipalvelut pystytään hoitamaan kustannustehokkaasti suhteessa päätehtävien henkilöresursseihin ja määrärahoihin.

Suosituksessa todetaan, että viranomainen voi olla viraston osa. Myös toiminnot, joita koskee erityinen riippumattomuusvaatimus, tulee järjestää tuloksellisesti ja synergioita hyödyntäen. Tehtävän korostunut riippumattomuusvaatimus ei itsessään edellytä oman viraston perustamista tehtävän hoitamiseksi.

VM on edellä mainituissa periaatteissaan suositellut, että uusia virastoja perustettaessa tai olemassa olevia virastoja yhdistettäessä tavoitteena olisi riittävän suuri kokonaisuus, jotta se voisi muodostaa oman kirjanpitoyksikön.

4.1.2 Hallintopalveluysikön tehtävät

Erityisviranomaisten virastoon siirrettäisiin oikeusministeriöstä ministeriön nyt hoitamat kirjanpitoyksikkötehtävät. Virastolle siirrettäisiin oikeusministeriöstä lisäksi kaikki sellaiset operatiiviset hallinto- ja tukitehtävät tai niiden valmistelu, jotka on tarkoituksenmukaista tehdä ministeriötä alemmalla hallinnon tasolla. Käytännössä kirjanpitoyksikkötehtävät sekä tuki- ja hallintopalvelut erityisviranomaisille tuottaisi jatkossa perustettavan viraston hallintopalveluysikkö.

Lisäksi hallintopalveluysikköön keskitettäisiin viranomaisten näkökulmasta aiemmin hajallaan olleita talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon asiantuntijapalveluja, joita pienten toimijoiden ei ole tarkoituksenmukaista hankkia kunkin itse. Yhteisillä asiantuntijapalveluilla vahvistettaisiin tukipalveluita nykyisestä.

Hallintopalveluysikkö muun muassa huolehtisi tiedonhallintaan ja arkistonmuodostamiseen liittyvistä yleisistä tehtävistä ja tuesta. Viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin kuuluva tiedonhallinta ja arkistonmuodostamistehtävät jäisivät viranomaisille, samoin rekisterinpitäjän tehtävät ja vastuu. Hallintopalveluysikkö vastaisi hallinnolliseen toimintaan liittyvästä tiedonhallinnasta ja arkistonmuodostustehtävistä.

Hallintopalveluysikkö järjestäisi erityisviranomaisten toimitila- ja toimitilasidonnaiset palvelut yhdessä oikeusministeriön kanssa. Viranomaisilla olisi edelleen merkittävä rooli omien toimitilatarpeidensa määrittelyssä ja toimitilojen käytännön suunnittelussa.

Viranomaiset rekrytoisivat edelleen oman henkilökuntansa, kuten niiden substanssilait edellyttävät (pois lukien Heuni). Samoin ne hoitaisivat palvelussuhteeseen liittyvät päätökset oman henkilöstönsä osalta, siltä osin kuin päätösvalta ei kuulu ministeriölle. Hallintopalveluysikkö voisi tarjota viranomaisille tukea rekrytoinneissa, henkilöstösuunnittelussa, henkilöstöhallinnon raportointitehtävissä, työhyvinvointiasioissa, työkykyasioissa ja henkilöstön osaamisen kehittämisessä. Se antaisi viranomaisille tukea virkamiesoikeudellisissa ja työnantajavelvoitteiden täyttämiseen liittyvissä asioissa.

Hallintopalveluysikkö voisi myös valmistella mallipohjia, -ohjeita ja -suunnitelmia ja avustaa viranomaisia henkilöstöhallinnon asiakirjojen ja toimintaohjelmien laatimisessa. Lakisääteiset suunnitelmat, ohjelmat ja muut asiakirjat voitaisiin edelleen laatia viranomaiskohtaisesti.

Hallintopalveluysikkö tukisi viranomaisia hankinta-asioissa esimerkiksi tukemalla hankintasuunnitelmien laatimisessa, toteuttamalla yhteisiä hankintoja ja antamalla tukensa viranomaiskohtaisissa kilpailutuksissa.

Yksikkö tukisi viranomaisia sisäisen valvonnan, riskienhallinnan, turvallisuuden, varautumisen ja tietoturvallisuuden järjestelyissä. Lisäksi hallintopalveluysikkö tarjoaisi keskitettyjä tietosuojavastaavan palveluja. Viestintätehtävät säilyisivät viranomaisilla itsellään, mutta hallintopalveluysikkö voisi esimerkiksi kehittää yhteisiä viestinnän työkaluja.

Hallintopalveluysikkö vastaisi yleisesti palvelutuotantonsa järjestämisestä ja siihen liittyvistä sopimusjärjestelyistä. Se vastaisi viraston palvelusopimuksista palveluntuottajien kuten Palkeiden ja Oikeusrekisterikeskuksen kanssa.

Myös perustamisvaiheen jälkeen hallintopalveluysikköön voitaisiin sijoittaa osaamista, jota kaikki viranomaiset tarvitsevat mutta jonka viranomaiskohtainen kysyntä ei täytä kokonaista henkilötövuotta.

Lisäksi hallintopalveluysikkoon voitaisiin siirtää heti tai ajan mittaan niitä erityisviranomais-ten nykyisin hoitamia hallintotehtäviä, jotka niiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaaran- tamatta voitaisiin tehdä keskitetysti. Tehtävien keskittämällä voitaisiin lisätä hallinnollisen työn ammattimaisuutta ja vähentää päällekkäistä työtä. Viranomaisissa olisi edelleen toimin- toja, jotka ovat luonteeltaan lähellä tukitoimintoa mutta jotka itsenäisyydestä ja riippumatto- muudesta johtuen tai tarkoituksenmukaisuussyistä säilyisivät viranomaisten itsensä tehtävinä.

Hallintopalveluysikön virkamiehen esiteltäväksi voisi tulla tiettyjä, erityisesti virkamiesoi- keudellista asiantuntemusta edellyttäviä asioita. Lisäksi yksiköstä voitaisiin esitellä viranomai- sille muita yksikön toimialaan kuuluvia asioita. Näistä asioista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Päätösvalta asioissa säilyisi viranomaisen päälliköllä, mutta esittelyllä turvattaisiin erityisosaaminen asioiden valmistelussa. Asiat voisi kuitenkin esitellä edelleen myös viran- omaisen palveluksessa oleva virkamies.

Tavoitteena on, että viranomaisten erilaiset tukipalvelut tuotetaan jatkossa aiempaa tehokkaam- min. Hallintopalveluysikön toiminnan perustavanlaatuisena lähtökohtana olisi, että viran- omaisten tukipalvelujen tuottamisessa tukeudutaan laajalti valtion yhteisten palveluntuottajien (Hansel, HAUS, Palkeet, Senaatti, Valtiokonttori, Valtori) palveluihin. Hallintopalveluysikkö tarjoaisi asiantuntemuksen viranomaisten toiminnan tarpeiden ja palvelujen tuotannon yhteen- sovittamiselle.

4.1.3 Viraston johtaminen ja päätöksenteko

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto ei olisi perinteinen päällikkövirasto. Päällikkövi- rastossa virastopäällikkö on vastuussa viraston toiminnan kehittämisestä, tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Tämä edellyttäisi jonkinasteista mahdollisuutta substanssiasioden johtamiseen tai ohjaamiseen, mikä olisi ristiriidassa erityisviranomaisten itsenäisyyden kanssa.

Koska erityisviranomaiset ovat riippumattomia ja päätösvaltaisia kaikissa omaa substanssiaan koskevissa asioissa, perustettavassa virastossa ei olisi kokonaisvastuussa olevaa virastopäällik- köä, jonka toimivalta tai ratkaisuvallasta ulottuisi erityisviranomaisen toimialalle. Koska virasto rakentuisi 11:stä itsenäisestä viranomaisesta ja hallintopalveluysiköstä, valtaosa viraston hen- kilökunnasta ja toiminnasta olisi käytännössä erityisviranomaisten henkilökuntaa ja toimintaa, ja valtaosa ratkaisuvallasta kuuluisi siten erityisviranomaisten päälliköille.

Hallintopalveluysikölle nimitettäisiin oma johtajansa, joka vastaisi yksikön toiminnasta ja te- kisi ratkaisut sitä koskevissa asioissa. Johtajan tehtävät ja hallinnollisia asioita koskeva ratkai- sutoimivalta rajattaisiin säännöksiin. Hallintopalveluysikkö toimisi omalla määritellyllä tehtä- väalallaan. Yksikön johtaja ei olisi viranomaisten päälliköiden esimies, eivätkä viranomaisten päälliköt olisi muussakaan suhteessa hänen alaisiaan.

Hallintopalveluysikössä hoidettaisiin tuki- ja hallintotehtäviä, joita nytkin tehdään erityisvi- ranomaisille muualla kuin niiden oman toimivallan alla olevissa yksiköissä, esimerkiksi oikeus- ministeriössä, sekä asiantuntijatehtäviä, joita viranomaiset voisivat halutessaan käyttää. Siten hallintopalveluysikön johtajan toimivalta ei menisi päällekkäin viranomaisesta koskevan, viran- omaisen päällikön nykyisenlaajuisen toimivallan kanssa. Hallintopalveluysikön johtajalla olisi ratkaisuvallaa ennen kaikkea palvelujen toteutukseen liittyvissä asioissa. Lisäksi hänellä olisi ratkaisuvallaa kirjanpitoyksikön toiminnan järjestämisessä ja johtamisessa.

Lisäksi hallintopalveluysikön johtajalla olisi ratkaisuvallaa viraston yhteisissä hankinnoissa ja sopimuksissa, jotka linjattaisiin palvelusuunnitelmassa.

Mahdollisten epäselvien tilanteiden varalta lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös siitä, että hallintopalvelut valmistelisi ja sovittaisi yhteen sellaiset koko virastoa koskevat asiat, jotka eivät kuulu viranomaisen toimialaan.

Hallintopalveluyksikön johtaja olisi paitsi yksikön päällikkö, myös muodollisesti kirjanpitoyksikön ja viraston päällikkö, mikä perustelee sitä, että viran nimi olisi johtaja. Valtioneuvosto nimittäisi johtajan viideksi vuodeksi kerrallaan.

Virastolla olisi viranomaisten päälliköistä tai heidän nimeämistään erityisviranomaisten virkamiehistä koostuva ohjausryhmä. Myös hallintopalveluyksikön johtaja kuuluisi ohjausryhmään ja toimisi sen puheenjohtajana. Ohjausryhmässä käsiteltäisiin ennen kaikkea tukipalvelujen järjestämiseen liittyviä merkittävimpiä asioita ja tarvittaessa koordinaatiokysymyksiä, mutta ei viranomaisten perustehtäviin liittyviä asioita. Koska palvelujen käyttö olisi viranomaisten omassa harkinnassa, kuten kokonaan ulkopuolistenkin palvelujen käyttö, niiden järjestämisen käsittely ohjausryhmässä ja käsittelyn johtaminen mahdolliseen erimielisyyteen ei olisi ristiriidassa viranomaisen oman toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden kanssa. Ohjausryhmällä ei olisi itsenäistä ratkaisuvaltaa.

4.1.4 Tulosneuvotteluprosessi ja palvelusuunnitelma

Määrärahojen ja tulosohjauksen erillisyys ovat olennainen osa erityisviranomaisten riippumattomuutta ja itsenäisyyttä. Määrärahat eriteltäisiin edelleen viranomaisittain valtion talousarvion selvitysosassa. Viranomaiset päättäisivät omien määrärahojensa käytöstä ja hyväksyisivät oman hankintasuunnitelmansa ja henkilöstöbudjettinsa. Ne hyväksyisivät talousarvioesityksen ja käyttösuunnitelman oman toimintansa osalta, samoin tulosohjaus- ja seuranta-asiakirjat.

Erityisviranomaisten tulosohjausprosessi säilyisi viranomaisen ja oikeusministeriön välisenä, eikä perustettava virasto siis kävisi yksiä yhteisiä tulosneuvotteluja ministeriön kanssa. Viranomaiset kävisivät edelleen kukin omat tulosneuvottelunsa tai -keskustelunsa. Oikeusministeriö on ottanut viranomaisten itsenäisyyden huomioon tulosohjauksessa niin, ettei se ole asettanut viranomaisten tavoitteita, vaan tulosohjauksessa on keskitytty oikeasuhtaisten resurssien osoittamiseen viranomaisten asettamien toimintatavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallintopalveluyksikkö johtaisi perustettavan kirjanpitoyksikön toimintaa ja tarjoaisi viranomaisille tukea tulosohjausvalmistelussa. Viranomaisen päällikkö allekirjoittaisi viranomaisen toimintaa koskevan tulossopimuksen.

Hallintopalveluyksikkö kävisi omaa toimintaansa koskevat tulosohjausneuvottelut ministeriön kanssa. Tulossopimuksen allekirjoittaisi hallintopalveluyksikön johtaja.

Hallintopalveluyksikön tulossopimuksen teon yhteydessä ministeriö hyväksyisi yksikön palvelusuunnitelman, jossa kuvattaisiin hallintopalveluyksikön viranomaisille tarjoamat tai järjestämät palvelut. Suunnitelma tehtäisiin neljäksi vuodeksi kerrallaan, ja se perustuisi hallintopalveluyksikön tekemään palvelutarpeiden selvitykseen. Yksikön laatima palvelusuunnitelmaluonnos käsiteltäisiin ensin viraston ohjausryhmässä.

Viranomaiset vastaisivat jatkossakin tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen valmistelusta omassa toiminnassaan. Hallintopalveluyksikkö valmistelisi muut tilinpäätöksen osat ja koakoisi tilinpäätöksen. Tilinpäätöksen allekirjoittaisivat viranomaisten päälliköt ja hallintopalveluyksikön johtaja yhdessä.

Hallintopalvelujen määrärahat sisältäisivät peruspalveluihin kuuluvien palvelujen rahoituksen. Peruspalvelut sisältäisivät puolestaan mahdollisimman kattavasti toiminnan tukipalvelut. Viranomaisten määrärahoista rahoitettavat hallintopalveluyksikön tuottamat tai hankkimat palvelut rajoitettaisiin minimiin. Niihin kuuluisivat käytännössä erityispalvelut muun muassa tilanteissa, jossa viranomaisella on merkittävä toimintauudistus, jonka tueksi tarvitaan lisäpalvelua, taikka muut tähän rinnastuvat tilanteet.

4.1.5 Oikeusministeriölle jäävät tehtävät

Oikeusministeriölle jäisi suhteessa erityisviranomaisiin samanlainen rooli kuin suhteessa muihin hallinnonalansa sektoreihin. Ministeriö tulohajaa viranomaisia ja virastoa ja huolehtii niihin liittyvien valtioneuvostotehtävien käytännön toimista esimerkiksi päälliköiden nimittämistä ja lautakuntien asettamista koskevista asioista.

Lisäksi ministeriö huolehtisi muista erityisviranomaisiin liittyvistä valtioneuvostotason tehtävistä, kuten säädösvalmistelusta sekä talousarvio- ja kehysvalmistelusta.

Ministeriö toimisi edelleen hallinnonalan neuvotteluviranomaisena erityisviranomaisten osalta tarkentavaa virkaehtosopimusta koskevista asioista sekä päättäisi viraston henkilökunnan palkkauksesta ja virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta.

Oikeusministeriö vastaisi edelleen niistä virastojen vuokrasopimuksista, jotka kuuluvat oikeusministeriön päätösvaltaan. Ministeriö huolehtisi hallinnonalan toimitilajohtamisen yhteensovittamisesta, ja sille kuuluisi edelleen hallinnonalan tietohallintoon ja digitalisaatioon liittyvä ohjaus- ja koordinoituvastuu. Ministeriö vastaa edelleen myös hallinnonalan tieto- ja kyberturvallisuuden sekä tietosuojan ohjauksesta ja kehittämisestä.

Valtuutettuja koskevassa lainsäädännössä on myös velvoite laatia kertomus toiminnasta eduskunnalle tai valtioneuvostolle. Oikeusministeriön tehtävänä olisi huolehtia jatkossakin kertomusten käsittelystä tai käsittelyyn liittyvistä käytännön tehtävistä.

Oikeusministeriön tehtäviksi säädettäisiin eräitä viranomaisten päälliköitä koskevia virkamiesoikeudellisia toimia. Vaikka tarpeen on toisaalta erottaa viranomaiset oikeusministeriön yhteydestä, niiden päälliköitä koskeva riippumattomuus suhteessa toisiinsa ja hallintopalveluyksikön johtajaan on turvattava. Niinpä esimerkiksi varoituksen antaisi viranomaisen päällikölle oikeusministeriö, ei Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto. Osassa virkamiesoikeudellisista toimista toimivalta on nimittäjällä, eli viranomaisten päälliköiden kohdalla valtioneuvostolla. Myös näissä asioissa oikeusministeriöllä olisi käytännössä rooli.

4.2 Esityksen vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksestä aiheutuvat kertaluonteiset ja pysyvät menot kohdistuvat ehdotetun uuden kirjanpitoyksikön perustamiseen sekä ehdotetun uuden viraston hallintopalveluyksikön perustamiseen ja sen tehtävien muodostamiseen.

Pysyviä menoja aiheutuisi viranomaisten yhteisten hallinnon tukipalvelujen kehittämisestä ja keskittämisestä ja niiden hoitamisesta hallintopalveluyksikössä. Perustettavassa uudessa hallin-

topalveluyksikössä olisi seitsemän virkaa. Henkilöstömenot olisivat yhteensä noin 560 000 euroa. Keskimääräinen htv-hinta on 80 000 euroa sisältäen laskennallisen yhteisten ICT-kustannusten osuuden (4 000 euroa).

Hallintopalveluyksikölle osoitettavissa tehtävissä on esityksessä otettu huomioon se, että hallinnon tukipalveluihin on tullut lisää uusia erikoisosaamista vaativia tehtäväalueita samalla kun hallintotehtäviin liittyvä digitalisaatio on kehittynyt. Lisäpanostusta vaativia tehtäväalueita ovat muun muassa hankinta-, tietosuoja-, tietoturva- ja tiedonhallinta-asiat sekä data-analytiikka ja tiedolla johtaminen.

Uuden kirjanpitoyksikön palvelujen ostot Palkeilta olisivat Palkeiden laskelman mukaan vuoden 2025 alusta lukien yhteensä noin 350 000 euroa. Vuonna 2022 viranomaiset maksoivat Palkeet-maksuja yhteensä 140 000 euroa. Palkeille maksettavat palvelumaksut kasvaisivat siten 210 000 eurolla. Uuden kirjanpitoyksikön Kieku-järjestelmän perusmaksu olisi 65 000 euroa. Palkeilta ostettaisiin jatkossa henkilöstöhallinnon kokonaispalvelu viranomaisille, ja sen kokonaishinta on Palkeiden laskelman mukaan noin 100 000 euroa. Kokonaispalvelu poistaa kirjanpitoyksiköltä tarpeen henkilöstöhallinnon rutiinitehtävien tuottamiselle. Lisäksi Palkeisiin keskittäisiin nykyistä enemmän taloushallinnon palveluja sitä mukaa kun Palkeet kehittää toimintaansa.

Hallintopalveluyksikön ostopalvelut muilta palveluntuottajilta ja muut yksikön menot olisivat yhteensä 105 000 euroa. Palvelujen ostot sisältävät kaikille viranomaisille yhteiset koulutuspalvelut (HAUS), arviolta 35 000 euroa, sekä hankinta- ja kilpailutuspalvelut (Hansel), arviolta 30 000 euroa. Kirjanpitoyksikön sisäisen tarkastuksen palveluostot ja muut hallintopalveluyksikön menot olisivat yhteensä 40 000 euroa. Yhteisesti toteutettavilla palveluhankinnoilla tavoitellaan synergia- ja mittakaavaetuja.

Uuden hallintopalveluyksikön toiminnan perustavanlaatuisena lähtökohtana on, että viranomaisten tukipalvelujen tuottamisessa tukeuduttaisiin laajalti valtion yhteisten palveluntuottajien (Hansel, Haus, Palkeet, Senaatti, Valtiokonttori, Valtori) palveluihin. Hallintopalveluyksikkö tarjoaisi asiantuntemuksen viranomaisten toiminnan tarpeiden ja palvelujen tuotannon yhteensovittamiselle.

Uuden hallintopalveluyksikön pysyvät kokonaismenot olisivat noin 1 miljoona euroa. Tämä katettaisiin oikeusministeriön pääluokan kehyksen puitteissa sisäisillä uudelleen kohdennuksilla. Uudelleen kohdennusten tarve aiheutuu kirjanpitoyksikön Palkeiden palvelumaksujen kasvusta sekä hallintopalveluyksikön henkilöstön palkkauksesta. Ensimmäisenä toimintavuonna menotaso voi olla jonkin verran alempi.

Erityisviranomaisten hallinnollisten tukipalvelujen keskittämisen yhtenä tavoitteena on, että viranomaisten erilaiset tukipalvelut tuotetaan jatkossa tehokkaammin, kun samoja hallintotehtäviä ei tehdä jokaisessa viranomaisessa erikseen. Samalla esimerkiksi yhteisesti toteutettavilla palveluhankinnoilla tavoitellaan viranomaisten synergia- ja mittakaavaetuja. 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 substanssi-asioiden hoitamiseen. Viranomaisilta on tarkoitus pyytää suunnitelmat siitä, miten ne hyödyntävät hallintopalveluyksikköä hallinnollisten tehtäviensä hoitamisessa. Suunnitelmat käsiteltäisiin oikeusministeriön ja viranomaisten välisissä tulosneuvotteluissa syksyllä 2023.

Uudistuksella arvioidaan olevan vuonna 2024 kertaluonteisia muutosvaikutuksia erityisesti Palkeiden, ja Valtorin ja Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmiin. Valtion sisäisessä palvelulas-kutuksessa nämä menot kohdentuvat oikeusministeriön hallinnonalalle. Alustavan arvion mukaan kertaluonteiset muutoskustannukset olisivat yhteensä noin 430 000 euroa, mistä Palkeiden osuus on noin 300 000 euroa, Valtorin osuus noin 75 000 euroa ja Oikeusrekisterikeskuksen osuus noin 55 000 euroa. Esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2024 ehdotetaan momentin 25.01.03 päätösosaan lisättävän, että momentin määrärahaa saa käyttää myös Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustamisen valmistelumenoihin.

Rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden edellyttämä rahoitus toteutetaan oikeusministeriön pääluokan kehyksen puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoa uudelleen.

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia kotitalouksien asemaan eikä yrityksiin.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Yhteisen hallinnollisen yksikön luominen erityisviranomaisille vahvistaisi niiden hallintotehtävien hoitoa. Viranomaiset voisivat keskittyä aiempaa paremmin niille lain mukaan kuuluviin tehtäviin ja riippumattomaan sisältötyöhön, vaikka niiden hoidettavaksi edelleen jäisi hallinto-tehtäviä. Viranomaisten toiminnallisia tavoitteita voitaisiin tukea vähentämällä johdon ja asiantuntijoiden ajankäyttöä hallinnollisiin tehtäviin. Yhteinen hallintopalveluyksikkö mahdollistaisi myös hallinnon erityisasiantuntemuksen hankkimisen paremmin kuin mihin yksittäisellä viranomaisella on mahdollisuus.

Hallinnon tukipalveluiden kokoaminen keskittäisi osaamista ja vähentäisi yksittäisten toimijoiden hallinnon haavoittuvuutta. Järjestely voisi tuottaa useita synergiaetuja esimerkiksi henkilöstön osaamisen tukemiseksi, hankintojen tehostamiseksi sekä tietosuojaan vahvistamiseksi. Päällekkäisen työn vähenemisellä, esimerkiksi mallipohjien laatimisella erilaisia suunnitelmia varten ja yhdenmukaisella ja oikea-aikaisella ohjeistuksella voidaan tehostaa hallinnollisten asioiden käsittelyä.

Uudistuksella ei puututtaisi viranomaisen ydintehtäväkenttään eikä sen järjestämiseen. Muutoksella ei siten ole suoraan vaikutuksia viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Myös määrärahat ja tulosohjaus säilyisivät viranomaiskohtaisina.

Erityisviranomaisia koskevien kirjanpitoyksikkötehtävien ja operatiivisten henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävien siirtäminen oikeusministeriöstä perustettavaan virastoon johtaisi ministeriön roolin ja tehtävien selkiytymiseen. Oikeusministeriö voisi aiempaa selvemmin keskittyä sille hallinnonalan strategiseen johtamiseen ja muihin valtioneuvostotasoihin tehtäviin.

Esityksellä ei olisi suoranaista vaikutusta muiden viranomaisten kuin oikeusministeriön ja erityisviranomaisten toimintaan. Viranomaiset hoitaisivat tehtävänsä suhteessa kansalaisiin, yrityksiin ja muihin viranomaisiin samalla tavalla kuin ennenkin, ja niissä asioitaisiin samalla tavalla kuin nytkin. Perustettavan viraston hallintopalveluyksikkö olisi uusi yhteistyötaho valti-onhallinnon viranomaisyhteistyössä.

4.2.3 Vaikutukset henkilöstöön

Valtion virkamieslain (750/1994) 5 a §:n mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies siirtyy

viraston palvelukseen määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi. Virka voidaan siirtää 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ilman 5 §:ssä tarkoitettua virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle.

Erityisviranomaisten virat ja määräaikaiset virkasuhteet niihin nimitettyine virkamiehineen siirtyvät muutoksessa em. säännösten nojalla Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon. Käytännössä siirtymisen vaikutus on henkilöstön näkökulmasta muodollinen. Muutoksella ei ole tarkoitus vaikuttaa erityisviranomaisten laissa säädettyyn toimintaan. Virat siirtyisivät perustettavassa virastossa suoraan sen erityisviranomaisen viroiksi, joiden virkoja ne nyt ovat. Muutoksella ei ole vaikutusta myöskään erityisviranomaisten toimipaikkoihin, joten henkilöstön työskentelypaikkakunnat säilyvät ennallaan.

Koska hallinnolliset tehtävät muodostavat tyypillisesti vain osan erityisviranomaisten henkilöstön työnkuvista ja mahdollisesti keskitettävät tehtävät vielä pienemmän osan, kenenkään virka tai määräaikainen virkasuhde ei tulisi uudistuksen yhteydessä lain nojalla siirrettäväksi hallintopalveluysikköön. Hallintopalveluysikön tehtäviin on kuitenkin tarkoitus mahdollistaa hakeutuminen viraston sisäisten virkasiirtojen kautta ennen uusien tehtävien täyttämistä julkisen haun kautta, jotta viranomaisten nykyistä osaamista saadaan hallintopalveluysikön käyttöön.

Virkoja voidaan myös myöhemmin siirtää virkamieslaissa säädettyjen edellytysten täyttyessä erityisviranomaisten ja hallintopalveluysikön välillä, kuten virastojenkin sisällä yksiköstä toiseen ja virastojen välillä. Toimivalta tähän säilyisi oikeusministeriöllä.

Hallintopalveluysikön vastuulle esitettäviä tehtäviä tehdään nyt kaikissa viranomaisissa, osana usean henkilön tehtävänkuvaa. Uudistuksella voi siten olla vaikutusta sellaisten virkamiesten tehtävänkuviiin, jotka hoitavat nyt hallinnollisia tehtäviä. Osa hallinnollisista tehtävistä saattaa siirtyä muutoksen yhteydessä tai myöhemmin viraston hallintopalveluysikön tehtäväksi, jolloin tehtävänkuvaa tulee täydennettäväksi muunlaisilla tehtävillä. Jos tehtävät muuttuisivat työnantaja-aloitteisesti vähemmän vaativiksi, työnantajalla on velvollisuus yrittää etsiä tilalle vaativuudeltaan aiempaa vastaavia tehtäviä. Sopimusmääräykset palkkatason turvaamisesta ovat valtion työ- ja virkaehtosopimuksen allekirjoittamispöytäkirjan liitteessä 1, ja ne on otettu myös osaksi oikeusministeriössä ja erityisviranomaisissa sovellettavaa tarkentavaa virkaehtosopimusta.

Koska viranomaiset säilyttävät itsenäisyytensä ja riippumattomuutensa ja esimerkiksi käyvät kukin edelleen omat tulosneuvottelunsa oikeusministeriön kanssa, muutoksella ei ole vaikutusta myöskään viranomaisten päälliköiden asemaan. Tietyt päälliköitä koskevat virkamiesoikeudelliset toimet säädettäisiin edelleen oikeusministeriön tehtäviksi.

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon siirrettävistä tehtävistä operatiiviset henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävät samoin kuin kirjanpitoyksikkötehtävät ovat nyt valtaosin oikeusministeriön tehtäviä. Kaikkiaan erityisviranomaisiin liittyviä tehtäviä tehdään oikeusministeriössä arviolta yhden henkilötyövuoden edestä, kun huomioon ei oteta valtioneuvostotasoisia eikä koko hallinnonalalle kohdistuvia tehtäviä. Tehtävät jakautuvat useille henkilöille. Ne ovat vain osa tekijöidensä tehtävänkuvista, joka tapauksessa alle puolet, minkä vuoksi kenenkään virka ei tulisi siirrettäväksi lain nojalla. Tehtäviä hoitavat samat henkilöt, jotka hoitavat oikeusministeriön vastaavia tehtäviä. Tarvittaessa henkilöiden tehtävänkuvia täydennetään uusilla tehtävillä. Palkkatakuu on sovittu virkaehtosopimuksessa, kuten edellä mainittu.

Suurin osa oikeusministeriön hallinto- ja ohjausosaston erityisviranomaisille tarjoamista asiantuntijapalveluista suuntautuu yhteisesti ministeriöön ja koko hallinnonalalle, eikä niistä ole täsmennettävissä eikä irrotettavissa vain erityisviranomaisia koskevaa resurssia.

Henkilöjärjestelmien käyttöön ja kirjanpitoyksikkötehtäviin liittyviä tehtäviä siirretään perustettavalle virastolle myös Ulosottolaitoksesta ja henkilötietojärjestelmiin liittyviä tehtäviä Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiristä. Nämä tehtävät ovat olleet vain pieni osa tehtäviä hoitavien henkilöiden koko tehtäväkuvasta.

Uudistusta on käsitelty oikeusministeriön ja erityisviranomaisten yhteistoimintamenettelyssä.

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon siirrettävään erityisviranomaisten henkilökuntaan sovelletaan nyt samaa tarkentavaa virkaehtosopimusta (Oikeusministeriötä, Tietosuojavaltuutetun toimistoa, Konkurssiasiamiehen toimistoa, Onnettomuustutkintakeskusta, Oikeusrekisterikeskusta, Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivaa Euroopan kriminaalipoliittikan instituuttia, Kuluttajariitalautakuntaa, Tasa-arvovaltuutetun toimistoa, Lapsiasiavaltuutetun toimistoa, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoa ja Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoa koskeva tarkentava virkaehtosopimus 11.3.2021).

Tarvetta neuvotella uutta tarkentavaa virkaehtosopimusta ei siten ole, eikä uudistuksessa jouduta neuvottelemaan minkään viranomaisen henkilökuntaa yhden tarkentavan virkaehtosopimuksen soveltamisalalta toiselle. Uusi rekrytoitava henkilökunta tulee hallintopalveluyksikköön, joka olisi työnantajan näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta lisätä saman tarkentavan virkaehtosopimuksen soveltamisalaan.

4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallintotehtävien keskittäminen hallintopalveluyksikköön ja yksikön vahvistaminen tiettyjen hallintoasioiden erityisasiantuntemuksella edistäisi viranomaisten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista ja vahvistaisi näin viranomaisten oman toimialan hoitamista, mitä kautta uudistuksesta voisi seurata kansalaisille ja yrityksille ajan oloon hyötyä esimerkiksi asioiden lyhyempinä käsittelyaikoina viranomaisten toimialalla.

Suomea sitovissa kansainvälisissä säännöksissä ja sopimuksissa sekä kansainvälisessä oikeuskäytännössä edellytetään etenkin tietyiltä esitetyssä uudistuksessa mukana olevilta valvovilta viranomaisilta ja Onnettomuustutkintakeskukselta riippumattomuutta ja itsenäisyyttä. Säännöksissä ei määritellä näiden viranomaisten organisointia, mutta riippumattomuudelle ja itsenäisyydelle annetaan tietynlainen sisältö, jonka täytyminen on tullut ottaa huomioon organisaatiosäännöksiä valmisteltaessa. (ks. jakso 2.2)

Riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että viranomaisten tulee tehtävissään olla itsenäisiä ja riippumattomia muusta hallinnosta, poliittisesta ohjauksesta ja minkä tahansa ulkopuolisen tahon vaikutuksesta. Riippumattomuus suhteessa poliittisiin päättäjiin on erityisen tärkeää. Riippumattomuus tarkoittaa yhtäältä riippumattomuutta viranomaisen ulkopuolisista tahoista ja toisaalta riippumattomuutta viranomaiskoneiston sisällä. Erityisviranomaisten tulee siten olla riippumattomia myös suhteessa Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon.

Itsenäisyyden ja riippumattomuuden keskeistä sisältöä kansainvälisten säännösten, sopimusten ja oikeuskäytännön mukaan on se, ettei valvoviin viranomaisiin voida vaikuttaa ulkopuolelta suoraan eikä välillisesti, eivätkä viranomaiset saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita miltään taholta. Esimerkiksi valtuutetun ja keskushallinnon viranomaisen välinen esimies-alaissuhde voi vaarantaa riippumattomuuden.

Valvoville viranomaisille tulee osoittaa niiden tehtävien hoitamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi riittävät taloudelliset ja tekniset sekä henkilöstöresurssit. Niiden käyttöön tulee osoittaa riittävät toimitilat ja infrastruktuuri. Viranomaisten tulee voida itse valita oma henkilöstönsä, ja

henkilöstön tulee toimia viranomaisen yksinomaisessa ohjauksessa. Viranomaisen tulee itse voida päättää resurssiensa käytöstä, toimintansa organisoinnista ja prioriteeteistaan. Laillisuusvalvontaelimellä ei tule olla liian läheisiä poliittisia kytköksiä.

Nyt esitettävässä muutoksessa viranomaisten yllä kuvattua itsenäisyyttä ja riippumattomuutta ei vaarannettaisi. Viranomaisilla olisi edelleen toimivalta rekrytoida henkilöstönsä, joka puolestaan olisi edelleen viranomaisen yksinomaisessa ohjauksessa. Viranomaisen päällikkö säilyttäisi virkamiesoikeudellisen riippumattomuutensa perustettavassa virastossa; hänellä ei olisi virastossa esimiestä, joka käyttäisi häneen työnjohto- ja valvontavaltaa.

Viranomaiset tekisivät edelleen omat työjärjestyksensä ja suunnittelisivat oman organisaationsa sekä neuvottelisivat määrärahoistaan ja päättäisivät niiden käytöstä.

Viranomaisten riippumattomuutta ei kaventaisi se, että ne sijaitsisivat hallinnollisesti samassa virastossa. Viranomaisten toimivalta ja itsenäisyys suhteessa virastoon, johon ne jatkossa kuuluisivat, varmistettaisiin säännösin.

Perustettavassa hallintopalveluyksikössä hoidettaisiin asioita, jotka eivät liity viranomaisten laissa säädettyyn toimialaan. Tehtävät, joita hallintopalveluyksikkö hoitaisi, on käytännössä hoidettu jo nyt viranomaisten ulkopuolella, tai ne voitaisiin käytännössä ostaa ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Niiden hoitamista toisessa valtion virastossa ei ole katsottu ongelmalliseksi esimerkiksi valvonnan riippumattomuuden kannalta. Tehtävät, joissa hallintopalveluyksikkö tarjoaisi erityisviranomaisille asiantuntijapalveluita, olisivat viranomaisia tukevia, ja tuen käyttöaste olisi viranomaisen omassa päätösvallassa.

Osalla viranomaisista tehtäviin kuuluu valvonta, joka kohdistuu myös toisiin samaan virastoon sijoittuviin viranomaisiin sekä virastoon itseensä. Riippumattoman valvonnan mahdollistuminen myös jatkossa varmistetaan viranomaisten ja hallintopalveluyksikön erillisyydellä toisistaan. Hallintopalveluyksikön tehtävät säädettäisiin lain ja asetuksen tasolla. Viranomaiset eivät olisi myöskään toisiinsa sidoksissa, sillä niillä ei olisi välttämättömiä yhteisiä hallinto- ja tukiasioita sen enempää kuin nytkään.

Myös muualla valtionhallinnossa viranomainen saattaa sijaita toisen viraston sisällä, eikä järjestelyä ole katsottu ongelmalliseksi. Esimerkiksi kuluttaja-asiamies sijaitsee hallinnollisesti kilpailu- ja kuluttajavirastossa. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) esitöissä (HE 108/2012 vp) on todettu, että kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatehtävät on järjestettävä niin, että virastolle ja kuluttaja-asiamiehelle kuuluvien valvontojen riippumattomuus ja puolueettomuus on turvattu.

Esitys sen sijaan vahvistaisi erityisviranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, kun ne siirrettäisiin pois poliittisesti johdetun valtioneuvoston yhteydestä, ja kun ne käytännössä saisivat tukipalvelunsa muualta kuin oikeusministeriöltä. Tämä lisäisi oikeusministeriön ja viranomaisten välistä etäisyyttä ja vahvistaisi erityisviranomaisten riippumattomuutta. Ministeriölle jäisi suhteessa viranomaisiin toimivaltoja, jotka korostavat niiden ja niiden päälliköiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta suhteessa perustettavaan virastoon ja toisiinsa, mutta käytännössä viranomaiset irrotettaisiin ministeriön yhteydestä.

Viranomaisten sijaitsemista oikeusministeriön yhteydessä ei ole käytännön työssä koettu niiden itsenäisyyttä vähentäväksi tekijäksi, mutta olennaista on myös se, miltä viranomaisten riippumattomuus näyttää ulospäin. Esimerkiksi perus- ja ihmisoikeustoimijoiden riippumattomuus ja itsenäisyys kulloinkin vallassa olevista poliittisista tahoista on olennaista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannassa.

Esityksellä ei ole suoraa vaikutusta kansalaisten tai yhteisöjen asemaan tai toimintaan, koska erityisviranomaisten toiminta säilyisi ennallaan, eivätkä kansalaiset tai yhteisöt käyttäisi hallintopalveluyksikön palveluja tai asioisi yksikön kanssa. Asiointi tapahtuisi edelleen suoraan kulloiseenkin viranomaiseen. Myös ulospäin erityisviranomaiset esiintyisivät samalla tavalla kuin aiemmin, eivät erityisviranomaisten virastona tai osana sitä.

Uudistuksella on yhtymäkohta yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon kuitenkin siinä, että hallinnollisen tuen kokoaminen ja vahvistaminen säästää resursseja valtuutettujen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyöhön, ja toisaalta siinä, että säännöksiin varmistetaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetun riippumattomuuden säilyminen ennallaan. Esityksen lapsivaihtokutukset ovat vastaavalla tavalla sitä, että lapsiasiainvaltuutetun toimiston resursseista aiempaa suurempi osa voidaan käyttää valtuutetun lain mukaisiin tehtäviin, kun tukipalvelut saadaan muualta.

4.2.5 Vaikutukset tiedonhallintaan

Tiedonhallinnan muutosvaikutukset on arvioitu lainvalmistelun yhteydessä erikseen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukaisesti. Niiden ei arvioida olevan merkittäviä.

Perustettavan viraston hallintopalveluyksikkö huolehtisi toimialaansa kuuluvien hallinnollisten asioiden tiedonhallinnasta sekä niihin liittyvistä arkistonmuodostajalle ja tietosuojalainsäädännössä tarkoitetulle rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä. Erityisviranomaiset huolehtisivat edelleen omasta tiedonhallinnastaan sekä arkistonmuodostajalle ja rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä. Hallintopalveluyksikkö olisi siten oma tiedonhallintalain 4 §:n mukainen tiedonhallintayksikkönsä ja viranomaiset kukin omansa.

Hallintopalveluyksikön tehtävät olisivat sille uusia, mutta vastaavat asiat on aiemmin hoidettu muualla, lähinnä oikeusministeriössä. Kokonaisuudessaan uusia tehtäviä ja uusia tietoaaineistoja ei syntyisi.

Yksikön vastuulle siirrettäisiin koko viraston henkilöstöä koskeva Kieku-henkilötietojärjestelmän käyttö, käytännössä rekisterinpitäjäys; palvelu hankittaneen Palkeilta. Henkilötietojärjestelmää koskeva tietovaranto ja sen käyttö pysyisivät ennallaan. Tietoaaineistot siirtyisivät viraston henkilötietojärjestelmään nykyisiltä rekisterinpitäjiltä, joita ovat oikeusministeriö, Ulosottolaitos ja Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri. Tietovarannon käyttövelvoitteet eivät muuttuisi, eikä tietovarantoon syntyisi uudenlaisia tietoja. Hallintopalveluyksikössä tulisi määritellä järjestelmän käyttöoikeudet, mutta periaatteet määrittelyssä säilyisivät vastaavina kuin nykyisillä rekisterinpitäjillä.

Hallintopalveluyksikön käsiteltäviksi ja vastuulle tulisivat sen hallinnolliseen toimintaan liittyvät tietoaaineistot, ja sen käytössä olisi hallinnollisten asioiden asiankäsitteilyjärjestelmä. Virastosta on tarkoitus muodostaa itsenäinen kirjanpitoyksikkö. Kirjanpitoyksikköön liittyvät tehtävät ja tiedonsaantioikeudet siirtyisivät kirjanpitoyksikön tehtäviä hoitaville virkamiehille oikeusministeriöstä ja Ulosottolaitokselta.

Erityisviranomaisten tietojärjestelmät ja -varannot pysyisivät ennallaan, sekä substanssiin liittyvät että hallinnolliset. Muutoksella ei olisi vaikutuksia viranomaisten asiankäsitteilyyn. Hallintopalveluyksiköllä ei olisi pääsyä viranomaisten tietovarantoihin eikä viranomaisilla toisensa.

Oikeusministeriön käsiteltävinä säilyvät muutoksen jälkeen samat asiaryhmät kuin ennenkin. Muutos ei vaikuta ministeriön asiankäsitteilyjärjestelmiin, tietovarantoihin eikä tietoineistoihin muuten kuin että käsiteltävän aineiston määrä vähenee, kun henkilötietojärjestelmässä käsitellään enää ministeriön henkilöstön tietoja.

Koska esityksen johdosta ei ole tarpeen tehdä merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia, tiedonhallinnan muutoksen johdosta ei aiheudu merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Virastorakenne

Asian aiemmissa valmisteluvaiheissa on selvitetty mahdollisuutta muuttaa tietosuojavaltuutetun toimisto virastoksi, joka toimisi ns. emovirastona muille erityisviranomaisille. Muut erityisviranomaiset kuuluisivat hallinnollisesti samaan virastoon, ja tietosuojavaltuutetun toimiston hallintoyksikkö tuottaisi määrätty hallinto- ja tukipalvelut sekä tietosuojaviranomaiselle että erityisviranomaisille.

Malli vastaisi valtionvarainministeriön keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeen (VIRSU) kehittämisehdotusta oikeusministeriön hallinnonalan pienten ja erityistä riippumattomuutta edellyttävien viranomaisten hallintoasioiden kokoamisesta niin sanottuun emovirastoon. Se olisi myös yhdensuuntainen eduskunnan tietosuojaa koskevan lainsäädännön yhteydessä antaman lausuman (EV 108/2018 vp) kanssa, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi.

Tietosuojaviranomainen kohtuullisen kokoisena jo olemassa olevana instituutiona todennäköisesti kykenisi erityisviranomaisista parhaiten vastaamaan hallinto- ja tukipalveluiden tuottamisesta muille erityisviranomaisille. Se tuottaa palveluita jo nyt tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolle.

Emovirastomallin valintaa puoltaisi se, että tietosuojaviranomaisen rooli siinä olisi korostetun itsenäinen ja riippumaton. Tietosuojavaltuutetun muodostamista virastoksi perustelisi myös sen tehtävien luonne ja yhteiskunnallinen painoarvo.

Mallin ongelma olisi kuitenkin se, että muut itsenäiset ja riippumattomat viranomaiset olisivat tietosuojaviranomaiseen nähden muodollisesti vähemmän riippumattomia. Epävarmaa olisi myös, pystyttäisiinkö emovirastomalli toteuttamaan niin, ettei tietosuojavaltuutetun valvontaroolista suhteessa muihin yhteen koottuihin viranomaisiin syntyisi jännitteitä, jotka heijastuisivat tietosuojavaltuutetun hallintopalveluihin. Tietosuojavaltuutetun toimisto ei voisi toimia emovirastona muiden kuin sellaisten määriteltyjen hallintotehtävien osalta, joihin ei sisälly edes välillisesti sen valvottavana olevaa henkilötietojen käsittelyä.

Emovirastomallissa haasteena olisi myös hallintopalveluita tuottavan yksikön riittävän itsenäisyyden takaaminen päällikkövirastossa, joka tietosuojavaltuutettu kuitenkin olisi. Yksikön tietynasteista riippumattomuutta edellyttäisi muiden viranomaisten riippumattomuus. Erikseen tulisi varmistaa esimerkiksi se, ettei tietosuojaviraston työjärjestyksellä voitaisi vaikuttaa hallintoyksikön asemaan ja työhön, koska se vaikuttaisi muiden erityisviranomaisten toimintaan.

Nyt ehdotettavassa mallissa viranomaiset olisivat toisiinsa nähden tasavertaisessa asemassa, eikä hallintopalveluyksikkö olisi osa niistä yhtäkään. Malli olisi myös viranomaisten keskinäisen riippumattomuuden kannalta selkeämpi kuin niiden liittäminen erityisviranomaisista suu- rimpaan. Tietosuojakysymysten valvonta ei korostuisi nyt esitettäväksi perustettavan viraston toimialana, niin kuin se korostuisi emovirastomallissa. Kaikille erityisviranomaisille olisi hel- pompi järjestää samanlaiset vaikuttamismahdollisuudet suhteessa hallintotehtäviin. Malli tur- vaisi emovirastomallia paremmin myös viranomaisten toisiinsa kohdistaman valvonnan.

Yhtenä vaihtoehtoisena mallina erottaa erityisviranomaisten hallintotehtävät oikeusministeri- östä ja järjestää niille aiempaa vahvempi tuki hallinnollisissa asioissa on valmistelussa ollut esillä erillisen oikeushallinnon erityisviranomaisten palvelukeskuksen perustaminen. Palvelu- keskus olisi erityisviranomaisista kokonaan erillinen organisaatio, ja viranomaiset olisivat ku- kin oma organisaationsa.

Palvelukeskusvirasto toimisi kirjanpitoyksikkönä, johon viranomaiset kuuluisivat. Palvelukes- kus tuottaisi viranomaisille operatiiviset hallintopalvelut. Tilanne rinnastuisi kirjanpitoyksikkö- järjestelyltään viranomaisten nykyiseen asemaan oikeusministeriön yhteydessä. Palvelukeskuk- sen ja viranomaisten välistä yhteistyötä varten olisi asiakastyöryhmä, jossa käsiteltäisiin hallin- topalvelujen järjestämiseen liittyviä asioita.

Malli muistuttaisi KEHA-keskusta, joka on valtakunnallinen, maantieteellisesti hajautetulla toi- mintamallilla ja verkostomaisesti toimiva ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hal- lintopalveluja tuottava virasto.

Palvelukeskusmallin vahvuutena olisi viranomaisten säilyminen kokonaan omina organisaati- oinaan, jolloin niiden itsenäistä asemaa suhteessa palvelukeskukseen ei olisi tarpeen täsmentää lainsäädännössä. Lisäksi rakenne tukisi erityisviranomaisten toisiinsa kohdistaman valvonnan puolueettomuutta.

Mallin huonona puolena olisi muun muassa perustettavan viraston epätarkoituksenmukaisen pienen koko. Perustettavien virastojen tulisi pääsääntöisesti olla niin suuria, että ne voivat hoitaa ydintehtäviensä lisäksi toimintaansa liittyvät hallintotehtävät. Palvelukeskusviraston henkilö- työvuosimäärä jäisi alle kymmeneen. Myös pienen viraston perustamisen ja ylläpitämisen ta- loudelliset kustannukset nousisivat suhteettoman suuriksi.

Lisäksi organisaatioiden rajat muodostaisivat palvelukeskusmallissa jäykemmän rajan vastui- den määrittelylle ja jakamiselle ja palvelujen tuottamiselle kuin nyt ehdotettavassa mallissa. Viime kädessä vastuu olisi aina kooltaan pienellä erityisviranomaisella, mistä todennäköisesti syntyisi tarve ainakin osittaiselle päällekkäisresursoinnille. Malli olisi myös haavoittuvampi kuin nyt esitettävä malli. Nyt esitettävä malli mahdollistaa vastuiden järjestämisen joustavasti yhden viraston sisällä.

5.1.2 Päätöksentekomalli

Erityisviranomaisten hallinnon uudelleenjärjestämistä koskeneessa, vuonna 2019 laaditussa sel- vityksessä (Jokinen, 2019:11) esitettiin viranomaisten toimintaan vaikuttavien päätösten ja hal- lintoviraston toimintaa ja kehittämistä koskevien keskeisten ratkaisujen tekemistä kollegiaali- sesti. Malli olisi ollut sama kuin Tuomioistuinvirastossa, jonka ylin päättävä toimielin on tuo- mioistuinlain (673/2016) 19 a luvun 6 §:n mukaan johtokunta.

Erityisviranomaisten virastossa kollegio koostuisi viranomaisten päälliköistä ja hallintopalvelujen johtajasta. Sille osoitettaisiin päätöksentekovaltaa merkittävimmissä asioissa kuten tilinpäätöksen ja palvelusuunnitelman hyväksymisessä tai sisäisen valvonnan järjestämisessä.

Kollegiopäätöksentekoon liittyy kuitenkin ongelmia viranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta. Kollegiopäätöksentekoon liittyisivät lain säännökset esimerkiksi siitä, millä enemmistöllä muodostettu mielipide tulee kollegion päätökseksi. Kollegiopäätöksentekoa käytettäessä on hyväksyttävä, että päätökseksi tuleva mielipide voi olla eri kuin yksittäisen viranomaisen mielipide, mikä voi johtaa ristiriitaan viranomaiskohtaisen riippumattomuuden ja itsenäisyyden kanssa.

5.1.3 Virkajärjestelytoimivalta ja esittelymenettely

Asian valmisteluvaiheissa on ollut esillä erityisviranomaisia koskevan virkajärjestelytoimivallan siirtäminen oikeusministeriöltä erityisviranomaisten virastolle.

Aiemmissa oikeusministeriön hallinnonalan vastaavanlaisissa muutoksissa sektorien virkajärjestelytoimivaltaa ei ole siirretty heti uudelle toimijalle. Tuomioistuimia koskeva virkajärjestelytoimivalta siirrettiin Tuomioistuinvirastolle vuosi sen perustamisen jälkeen, kun taas ulosotolaitosta koskeva virkajärjestelytoimivalta siirtyi sektorille itselleen vasta noin 10 vuotta keskushallintoviraston perustamisen jälkeen. On tarkoituksenmukaista, että uuden viraston toiminta järjestyy ja vakiintuu muuten ensin, ennen kuin toimivallan siirtämistä harkitaan. Toimivallasta on säädetty valtion virkamiesasetuksessa.

Virkajärjestelytoimivallan laajan oikeusministeriölle keskittämisen taustalla on se, että ministeriön hallinnonalalla on ollut runsaasti itsenäisiä virastoja ja viranomaisia, joista osa on hyvin pieniä. Toimivaltaa on siirretty vähitellen uusille keskushallinnon toimijoille. Jos erityisviranomaisia koskeva virkajärjestelytoimivalta siirrettäisiin pois oikeusministeriöltä, sen ei olisi tarkoituksenmukaista siirtää pienille toimijoille itselleen, vastoin kehitystä muualla hallinnonalalla. Viraston sisäisten riippumattomuusnäkökohtien vuoksi tällainen tarve voisi kuitenkin tulla eri tavalla esiin kuin muilla sektoreilla.

Virkajärjestelytoimivallan onkin asian valmistelussa katsottu olevan osa sellaisia säädettyjä toimivaltoja, jotka on tarpeen järjestää edelleen samalla tavalla oikeusministeriön ja viranomaisten välisessä suhteessa kuin tähänkin saakka, ilman että päätösvaltaa siirretään perustettavan viraston hallintopalveluyksikölle.

Erityisviranomaisten virastoa koskeneessa vuoden 2020 selvityksessä (2020:21) ehdotettiin, että tietyt, erityisesti virkamiesoikeudellista asiantuntemusta edellyttävät asiat esiteltäisiin viranomaisen päällikön päätettäväksi aina hallintopalveluyksiköstä. Asiat tulisivat vireille viranomaisen päällikön aloitteesta. Hallintopalveluyksikön esittelyllä turvattaisiin erityisosaaminen näiden asioiden valmistelussa.

Hallintopalveluyksiköstä esiteltävät asiat koskisivat kirjallista varoitusta, sivutoimiluvan myöntämistä, lomautusta tai irtisanomista, virantoimituksesta pidättämistä sekä vastineita hallintopalveluyksikön toimialaan liittyvissä kantelu- ja tuomioistuinasioissa, jos valituksen tai kanteleen kohteena on erityisviranomaisen ratkaisema asia. Lisäksi hallintopalveluyksiköstä esiteltäisiin viran perustamista, lakkauttamista, muuttamista ja viran siirtämistä koskevat asiat, jos toimivalta näissä siirtyisi viranomaisille.

Toimintamalli olisi perusteltu asiantuntemuksen varmistamiseksi virkamiesten oikeusturvaa koskeissa asioissa. Sama voidaan kuitenkin saavuttaa, vaikka esittelymahdollisuus näissä asioissa säilytettäisiin myös viranomaisilla itsellään. Ehdotettavien säännösten mukaan kyseiset asiat voitaisiin esitellä hallintopalveluysiköstä, mikä ei estäisi niiden esittelyä viranomaisesta.

5.2 Valvovien viranomaisten ja turvallisuustutkinnan organisointitavat eräissä Pohjoismaissa

5.2.1 Yleistä

Seuraavassa käydään läpi korostetuimmin riippumattomien viranomaisten - tiedusteluvalvonnan, tietosuojavalvonnan, yhdenvertaisuuselinten ja turvallisuustutkinnan - organisointitapaa Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.

Pohjoismaissa edellä mainituista viranomaisista suurin osa toimii itsenäisinä tietyn ministeriön hallinnonalalla. Osa sijaitsee osana toista virastoa tai viranomaista. Tärkeitä itsenäisyyden tunnusmerkkejä ovat viranomaisten oikeus rekrytoida henkilöstönsä ja päättää omasta budjetistaan ja toiminnastaan, organisointitavasta riippumatta. Viranomaisten hallinto- ja tukipalvelut on järjestetty joko niiden omissa, viranomaiskohtaisissa hallintoyksiköissä, tai ne saadaan toiselta valtion virastolta tai viranomaiselta tai viranomainen hankkii ne ulkopuoliselta palveluntarjoajalta.

Kansainvälistä vertailua tehtäessä viranomaisilta on kysytty, miten niiden nykyinen organisointimuoto ja tukipalvelujen järjestäminen sopivat yhteen niiden riippumattoman aseman kanssa. Vastausten mukaan asiassa ei ole koettu ongelmia, riippumatta siitä, miten asiat on käytännössä järjestetty. Itsenäisyyden ja riippumattomuuden takeeksi on ennemminkin nostettu se, että viranomainen saa toimiakseen riittävät resurssit.

5.2.2 Tiedusteluvalvonta

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta vastaa Ruotsissa puolustusministeriön hallinnonalalla sijaitseva itsenäinen viranomainen, valtion tiedustelutarkastus (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten Siun). Siun on lautakuntamuotoinen elin. Sen toimintaa tukee pysyvä sihteeristö, joka tuottaa osan tukipalveluista. Viranomaisen palkanmaksu ja ict-palvelut on ulkoistettu valtion palveluntuottajille. Siunin lisäksi Ruotsissa toimii puolustusvoimien radiolaitoksen yhteydessä oleva riippumaton neuvosto, jonka tehtävänä on valvoa yksityisyyden suojan toteutumista.

Signaalitiedustelussa käytettävät hakuehdot hyväksyy Ruotsissa puolustustiedusteluomioistuimien, joka sijaitsee puolustusministeriön alaisuudessa. Puolustustiedusteluomioistuimen palkanmaksu ja kirjanpito- ja tukipalvelut tuotetaan ostopalveluna valtionvarainministeriön alaisuudessa toimivassa palvelukeskuksessa. Muut tukipalvelunsa tuomioistuimien saa Ruotsin puolustustutkimuslaitoksen kautta.

Ruotsissa siviiliturvallisuuspalveluna toimivaa Turvallisuuspoliisia (Säkerhetspolis, SÄPO) valvoo Turvallisuus- ja yksityisyydensuojalautakunta (Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, SAKINT).

Norjassa EOS-valtuuskunta (Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste) valvoo maan sisäisen kansallisen turvallisuuden ylläpitämisestä vastaavaa turvallisuuspoliisia ja ulkomaan tiedustelupalveluna toimivan Etterretningstjenesten toimintaa. EOS-valtuuskunnan tukitoiminnoista vastaa sen pysyvä sihteeristö.

Tanskan kansallisen turvallisuuden ylläpitämisestä huolehtivan turvallisuuspoliisin ja ulkomaantiedustelusta vastaavan puolustusvoimien tiedustelupalvelun laillisuusvalvontaa harjoittaa riippumaton lautakuntamuotoinen valvontaviranomainen (Tilsynet med Efterretningstjenesterne). Valvontaviranomaisella on pysyvä sihteeristö. Se ostaa ict-palvelunsa osittain valtion palvelukeskukselta. HR- ja kirjanpito palvelut tuotetaan oikeusministeriössä, jonka hallinnonalalla viranomainen toimii.

5.2.3 Tietosuojavalvonta

Ruotsissa tietosuoja-asetuksen mukainen valvontaviranomainen on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva Integritetsskyddsmyndigheten (IMY). IMY on toiminnassaan itsenäinen viranomainen. Sen tarvitsemat tukipalvelut tuottaa osaksi sen oma hallinto-osasto. Eräät henkilöstöhallinnon tehtävät kuten palkanmaksu on ulkoistettu valtion palvelukeskukseen. Viranomaisen ict-palvelut ostetaan yksityiseltä palveluntuottajalta. Oikeusministeriö ohjaa IMYä hallintokirjein, joissa käsitellään IMY:n budjettia. Hallintokirjeet eivät saa sisältää konkreettisia määräyksiä.

Norjassa tietosuojavirasto on kunta- ja modernisaatioministeriön hallinnonalalla sijaitseva itsenäinen viranomainen. Se tuottaa omat tukipalvelunsa hallinto-osastollaan. Ministeriö ohjaa tietosuojavirastoa kirjein. Ne eivät voi ohjeistaa tietosuojavirastoa sen toiminnassa eivätkä ottaa kantaa siihen, mihin viranomaisen tulisi kohdistaa voimavaroja.

Tanskan tietosuojavirasto on itsenäinen viranomainen oikeusministeriön hallinnonalalla. Se koostuu tietosuojaneuvostosta ja sihteeristöstä. Neuvosto määrittelee työnjaon sen ja sihteeristön välillä sekä laatii itselleen säännöt. Viranomaisen tukipalvelut tuottaa osaksi sen oma hallinto-osasto. Viranomaisen ict-palvelut tuottaa ostopalveluna valtion IT-keskus ja osan henkilöstöhallinnon palveluista valtion hallinto-keskus.

5.2.4 Yhdenvertaisuuselimet

Ruotsissa on Suomen tapaan yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvoviranomainen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on työministeriön hallinnonalalla. Työministeriö ohjaa sitä hallintokirjein. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tukitoiminnot tuotetaan pääasiallisesti viranomaisen omalla hallinto-osastolla. Tasa-arvoviranomainen on työssään itsenäinen viranomainen. Myös sen tukipalvelut tuottaa pääosin sen oma hallinto-osasto. Tietyt henkilöstö- ja taloushallinnon tukipalvelut hoitaa keskitetysti valtion palvelukeskus.

Norjassa toimii tasa-arvo- ja syrjintäasiamies. Asiamies on itsenäinen viranomainen kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Asiamiehen oma hallinto-osasto tuottaa sen tarvitsemat tukipalvelut. Asiamies raportoi kulttuuriministeriölle rahankäytöstään ja käy ministeriön kanssa muutama kerran vuodessa keskustelut yleisellä tasolla.

Tanskassa toimii kaksi yhdenvertaisuuselinä, tasa-arvolautakunta ja ihmisoikeusinstituutti. Tasa-arvolautakunta on itsenäinen valituselin. Lautakuntaa avustaa sen työssä pysyvä sihteeristö, joka toimii sosiaali- ja vanhusministeriön hallinnonalalla toimivan muutoksenhakulautakunnan yhteydessä. Lautakunnan tukipalvelut tuotetaan kyseisessä muutoksenhakulautakunnassa.

Ihmisoikeusinstituutti on valvonta- ja valituselin. Se on itsenäinen toimija, jota johtaa 14 henkilöstä koostuva johtokunta. Päivittäisistä asioista huolehtii instituutin johtaja.

5.2.5 Turvallisuustutkinta

Ruotsin onnettomuustutkintakeskus sijaitsee oikeusministeriön hallinnonalalla. Keskus tuottaa tukipalvelunsa itse, lukuun ottamatta ict-palveluita, jotka sille tuottaa sosiaalivakuutusvirasto palvelusopimuksen nojalla. Sosiaaliministerin alaisuudessa toimiva sosiaalivakuutusvirasto tuottaa ict-palveluita useille pienille ja keskisuurille viranomaisille.

Norjan onnettomuustutkintakeskus on itsenäinen viranomainen liikenneministeriön hallinnonalalla. Sillä on kahdeksan henkilön vahvuinen hallinto-osasto, jonka tehtäviin kuuluu tukitoimintojen järjestäminen. Liikenneministeriö ohjaa onnettomuustutkintakeskuksen toimintaa kirjein. Kirjeet sisältävät hallinnollisia määräyksiä esimerkiksi vastuullisuusohjelmista.

Tanskassa onnettomuustutkintakeskuksia on useita. Siviili-ilmailu- ja rautatieonnettomuustutkintakeskus sijaitsee liikenneministeriön hallinnonalalla. Sen HR-palvelut tuotetaan osittain viranomaisen omalla hallinto-osastolla, mutta kirjanpito ostetaan valtiolta ja ict-palvelut yksityiseltä sektorilta.

Merionnettomuustutkintakeskus on toiminnassaan itsenäinen viranomainen elinkeinoministeriön yhteydessä; se ostaa tarvitsemansa tukipalvelut osaksi valtion palvelutuottajilta ja osaksi yksityisiltä palvelun tuottajilta. Lisäksi Tanskassa on Offshore- öljy- ja kaasuonnettomuuksien tutkintakeskus, joka sijaitsee työministeriössä. Sitä avustaa tutkinnoissa työturvallisuusviranomaisessa sijaitseva sihteeristö.

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntopalaute aiemmista selvityksistä

Selvityshenkilö Juhani Jokisen oikeushallintovirastaselvityksestä 29.3.2019 lausunnon antaneiden näkemykset hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisen vaikutuksista erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen vaihtelivat. Kaikki lausunnonantajat katsoivat, että erillisvirastojen riippumattomuuden ja itsenäisyyden turvaamisen tulee olla lähtökohtana uudistamiselle. Osa katsoi, ettei hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisella ole lähtökohtaisesti vaikutusta erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen.

Osa lausunnonantajista arvioi eron tekemisen puhtaiden hallinto- ja tukitehtävien ja erillisviraston substanssiin vaikuttavien hallintotehtävien välillä haastavaksi, mutta piti tehtävien keskittämistä jossakin määrin mahdollisena. Osassa lausuntoja katsottiin, että hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoaminen on haastavaa tai mahdotonta, jos samalla halutaan säilyttää erillisvirastojen itsenäisyys ja riippumattomuus.

Selvityksessä esitetyistä kahdesta hallintovirastomallista virastohotellimalli sai enemmän kannatusta emovirastomalli. Lausunnonantajista kuitenkin vain pieni osa lausui suoraan kannattavansa jompaakumpaa mallia. Mahdollinen toteutustapa haluttiin jättää jatkovalmistelussa pohdittavaksi. Osa lausunnonantajista katsoi, ettei kumpikaan selvityksessä ehdotetuista malleista ole toteuttamiskelpoinen, koska ne uhkaavat erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Selvityshenkilö Henrika Räsänen selvityksestä oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestämisestä lausunnon antaneista enemmistö piti erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestämistä vähintään lähtökohdiltaan kannatettavana. Esitetyllä järjestelyllä koettiin olevan saavutettavissa toiminnallisia ja taloudellisia synergiaetuja sekä toimijoiden haavoittuvuuden vähenemistä erityisviranomaisten itsenäisyyden kuitenkin vaarantumatta.

Osa lausunnonantajista suhtautui esitettyyn uudelleen järjestelyyn toisaalta kielteisesti. Täysin varauksettomasti selvityksessä esitettyihin näkökohtiin ei suhtauduttu myönteisessäkään palautteessa. Erityisesti uudistuksen vaikutukset erityisviranomaisten itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen koettiin asiaksi joka tulisi selvittää jatkovalmistelussa huolellisesti. Myös arviot esimerkiksi uudistuksella saavutettavissa olevista taloudellisista ja toiminnallisista hyödyistä vaihtelivat lausunnonantajien välillä.

Lausuntopalaute pääosin tuki selvityshenkilön esitystä siitä, että jatkovalmistelun pohjaksi valittaisiin Oikeushallinnon erityisviranomaiset -nimisen kirjanpitoyksikön ja viraston toteuttaminen.

Asian jatkovalmistelussa on otettu huomioon lausuntopalautteessa esitetty näkemykset viranomaisten riippumattomuuden turvaamisesta. Vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevassa kohdassa 5.1 on käsitelty eräitä vaihtoehtoisia hallintopalvelujen järjestämiseen liittyviä ratkaisuja, jotka ovat olleet esillä aiemmissa selvityksissä mutta joihin on jatkovalmistelussa tehty muutoksia saadun lausuntopalautteen perusteella.

6.2 Lausuntopalaute hallituksen esitys -luonnoksesta

Oikeusministeriö pyysi hallituksen esitysluonnoksesta lausuntoa 42 taholta. Lausunnon antamisaika oli 20.12.2021—4.2.2022. Muillekin kuin jakelussa mainituille annettiin mahdollisuus antaa lausunto lausuntopalvelu.fi-sivustolla. Luonnos hallituksen esitykseksi toimitettiin lausuntokierroksen yhteydessä myös lainsäädännön arviointineuvostolle. Lausuntoja saapui 27.

Seuraavassa tuodaan esiin lausuntopalaute lyhyesti. Sitä esitellään tarkemmin oikeusministeriön 22.3.2022 julkaisemassa lausuntotiiivistelmässä (Mietintöjä ja lausuntoja 2022:15), joka on saatavissa osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-980-3>.

Alkuperäiset lausunnot ovat kokonaisuudessaan saatavissa julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella OM049:00/2021.

Uudistuksen tavoitteet – viranomaisten siirtäminen pois oikeusministeriön yhteydestä ja niiden hallinto- ja tukipalvelujen vahvistaminen – saivat kannatusta lähes kaikilta lausunnonantajilta.

Osa näki esitetyn muutoksen erityisen hyvänä myös rakenteelliselta kannalta, osa totesi, ettei uudistukseen pitä ryhtyä rakenteellisista syistä. Jotkut lausunnonantajat eivät pitäneet esitettyä virastomallia parhaana keinona toteuttaa uudistuksen tavoitteita erityisviranomaisten palvelujen tukemisesta ja itsenäisyyden vahvistamisesta.

Lausunnoissa kannatettiin hallintopalveluyksikön ehdotettua toimialaa sekä sitä, että yksikön palveluista lähes kaikkien käyttö olisi erityisviranomaisten itsensä harkittavissa. Osa viranomaisista katsoi kuitenkin, että toimivaltojen tulisi olla erityisviranomaisilla vielä esitettyä laajemmin. Kolme lausunnon antaneista erityisviranomaisista katsoi, että niiden tulisi itse voida päättää toimitila-asioistaan, sikäli kun asiat eivät kuulu oikeusministeriön toimivaltaan. Osa erityisviranomaisista katsoi myös, että hallintopalveluyksikön ei tulisi voida tehdä palvelusopimusta tietojärjestelmäpalveluista ilman niiden valtuutusta.

Tietohallinnon palvelusopimuksia koskevaan lakiluonnoksen 3 §:n 2 momentin 4 kohtaan ei tehty tietosuojavaltuutetun toimiston esittämää muutosta, jonka mukaan hallintopalveluyksikkö tukisi viranomaisia tietohallinnon palvelusopimuksia koskevissa asioissa ja yhteisten tietohallintopalvelujen hallinnassa ja kehittämisessä, sen sijaan että se esityksen mukaan huolehtisi näistä asioista. Lausunnon mukaan virasto voisi olla kokonaisuudessaan sopimusosapuoli, ja

erityisviranomainen voisi valtuuttaa hallintopalveluyksikön edustamaan sitä, jolloin viranomaisen itsenäisyys ja riippumattomuus eivät vaarantuisi.

Toistaiseksi oikeusministeriö on koordinoinut viranomaisten palvelutarpeet ja tehnyt niiden puolesta tietohallinnon palvelusopimukset. Jatkossa tarkoitus olisi, että hallintopalveluyksikkö koordinoisi tietojärjestelmiä koskevan palvelusopimuksen laadintaa neuvottelemalla kunkin erityisviranomaisen kanssa sen tarpeista. Tavoitteena olisi yksi sopimus, jossa olisi otettu huomioon kaikkien viranomaisten tietotekniset tarpeet. Vastaavalla tavalla menetellään muilla oikeusministeriön toimintasektoreilla.

Myöskään lakiluonnoksen 3 §:n 2 momentin 8 kohtaan ei tehty esitettyä muutosta, jonka mukaan hallintopalveluyksikkö tukisi viranomaisia toimitila-asioissa, sen sijaan että se esityksen mukaan huolehtisi niiden toimitila-asioista siltä osin kuin toimivalta ei kuulu oikeusministeriölle. Lausunnossa muutosehdotusta perusteltiin sillä, että toimivallan toimitila-asioissa tulisi riippumattomuussyistä olla viranomaisella siltä osin kuin se ei ole oikeusministeriöllä.

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa on kuitenkin katsottu, että toimitila-asioissa toimivaltaa ei ole perusteltua hajottaa liian monelle yksittäiselle toimijalle. Tarkoituksena on menettellä yhdenmukaisin periaattein kaikilla oikeusministeriön hallinnonalan toimialoilla, hallinnonalan toimitilajohtamisen mallin mukaan. Nyt ehdotettava toimivallan jako vastaa muun muassa tuomioistuinsektorilla sovellettavaa mallia, jossa Tuomioistuinvirasto tuomioistuinlain (673/2016) 19 a luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla huolehtii itsenäisten tuomioistuinten toimitilahallinnosta siltä osin kuin sitä koskeva päätösvalta ei kuulu oikeusministeriölle. Oikeusministeriön hallinnonalalla oikeusministeriöllä on toimivalta kaikissa toimitilavuokrauksissa niitä virastoja ja viranomaisia koskien, joilla ei ole keskusvirastoa. Toimivaltaa päättää toimitiloista ei ole pidetty riippumattomuuskysymyksenä, vaan riippumattomuudelle on katsottu olevan olennaista, että ministeriö osoittaa viranomaisten ja virastojen käyttöön asianmukaiset ja riittävät toimitilat.

Osa lausunnonantajista piti hallintopalveluyksikköön suunniteltua henkilöstömäärää yksikön tehtäviin nähden liian pienenä.

Vaikka lausunnonantajien näkemyksen mukaan viranomaisten riippumattomuus suhteessa ministeriöön parantuisi esitetyn uudistuksen myötä, oikeusministeriölle jäisi joidenkin lausunnonantajien mielestä edelleen liian suuri rooli suhteessa varsinkin valvoviin valtuutettuihin. Käytännössä tällä tarkoitettiin oikeusministeriön vuotuisia tuloskeskusteluita viranomaisten kanssa sekä oikeusministeriölle edelleen jäävää virkajärjestely- ja palkkatoimivaltaa.

Lausunnonantajat painottivat viranomaisten riippumattomuutta myös suhteessa perustettavaksi ehdotettuun virastoon. Viranomaisten toimivaltaa päättää muun muassa omista resursseistaan ja rekrytoinneistaan pidettiin ensiarvoisen tärkeänä. Viranomaisten riippumattomuus ehdotettavaan virastoon nähden oli monen lausunnonantajan mukaan turvattu riittävästi säännöksiin, kun taas osa toivoi sitä painotettavan vielä enemmän.

Ohjausryhmän kokoonpanoa ja tehtäviä esitettiin joissakin lausunnoissa nostettavaksi asetustasolta lakitasolle. Sama huomio esitettiin asetuksenantovaltuutuksesta, joka koski valmistelu- ja ratkaisuvallaa hallintopalveluyksikön asioissa. Nämä asiat on muutettu hallituksen esityksessä lausuntopalautteen mukaisesti.

Ohjausryhmää ja hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvalltaa koskevat säännökset siirrettiin saadun lausuntopalautteen perusteella asetuksesta lain tasolle erityisviranomaisten riippumattomuuden vuoksi. Ohjausryhmää koskevaan säännökseen lisättiin maininta siitä, että ohjausryhmällä ei ole itsenäistä ratkaisuvalltaa.

Asioiden valmisteluvastuun jakautumista koskevaa asetuksenantovaltuutusta täsmennettiin niin, että valmisteluvastuun jakautumisesta erityisviranomaisen ja hallintopalveluyksikön välillä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä toiminnan ja talouden suunnittelua ja raportointia koskevissa asioissa. Hallintopalveluyksikön tehtävänä olisi lain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan joka tapauksessa huolehtia kirjanpitoyksikölle kuuluvista tehtävistä, kun taas kukin viranomainen ratkaisisi lain 2 §:n 2 momentin mukaan edelleen asiat, jotka koskevat muun muassa sen määrärahoja ja muuta toimintaa. Valmisteluvastuun jakautumisesta säätäminen täsmentäisi tätä kokonaisuutta, eikä säännöksellä olisi niin itsenäistä, viranomaisten riippumattomuuteen liittyvää merkitystä, että se olisi perusteltua siirtää lain tasolle.

Lausunnoilla olleen luonnoksen mukaan hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluvien asioiden esittelystä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Säännöksen sanamuotoa täsmennettiin saadun palautteen pohjalta niin, että siitä käy ilmi, että tietyt asiat voidaan esitellä erityisviranomaiselle myös hallintopalveluyksiköstä – valtioneuvoston asetuksella ei siis voitaisi säätää, että tietty asia voidaan esitellä erityisviranomaiselle pelkästään hallintopalveluyksiköstä. Lisäksi saadun palautteen takia nostettiin lain tasolle asetusluonnoksessa aiemmin ollut säännös, jonka mukaan edellä tarkoitetut asiat tulisivat aina käsiteltäviksi erityisviranomaisen päällikön aloitteesta.

Tehtyjen muutosten jälkeen asetuksenantovaltuutuksen sisällöksi jäisi hallintopalveluyksikölle mahdollisesti esiteltäviksi tulevien asiaryhmien täsmittäminen; joka tapauksessa aloitteen asioissa ja ratkaisun esittelymenettelystä tekisi aina viranomaisen päällikkö. Säännöksessä tarkoitettut asiat voitaisiin siten tämentää asetuksen tasolla, eikä tällä asetuksessa tehtävällä täsmittämisellä olisi käytännön merkitystä viranomaisen riippumattomuuden kannalta.

Lisäksi esityksen perusteluja on muokattu, täydennetty ja tarkennettu lausuntopalaute huomioiden ottaen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki Oikeushallinnon erityisviranomaisista

1 §. *Viraston organisaatio.* Pykälässä säädettäisiin viraston nimestä, rakenteesta ja sijainnista oikeusministeriön hallinnonalalla.

Viraston nimessä olevalla erityisviranomaiset-sanalla tarkoitetaan virastossa toimivia viranomaisia, joilla kaikilla on oma lakisääteinen tehtävänsä.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin viraston sijaitsevan oikeusministeriön hallinnonalalla ja lueteltaisiin siinä toimivat viranomaiset. Ne olisivat edelleen itsenäisiä ja toiminnassaan esimerkiksi nyt perustettavasta virastosta riippumattomia, mitä korostettaisiin säännöksen sanamuodossa.

Virastossa toimiminen tarkoittaisi erityisviranomaisille käytännössä sitä, että virasto hoitaisi niiden kirjanpitoyksikkötehtävät ja hallinnollisia tehtäviä, joista tähän mennessä on huolehtinut niistä useimpien kohdalla oikeusministeriö. Perustettavan viraston tehtävänala olisi käytännössä viranomaisten tehtävänala, mutta koska tehtävät ovat riippumattomien viranomaisten tehtäviä,

niistä säädettäisiin edelleen viranomaisia koskevissa substanssilaeissa eikä nyt ehdotettavassa organisaatiolaissa.

Virastoon kuuluvat viranomaiset ovat jo aiemmin sijainneet kaikki oikeusministeriön hallinnonalalla.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin viraston hallintopalveluyksiköstä. Sen perustaminen olisi käytännössä merkittävin uudesta organisaatiomallista viranomaisille johtuva muutos.

Viraston rakenteesta on tarpeen säätää lain tasolla, koska virasto kokoa hallinnollisesti yhteen riippumattomia ja riippumattomuutensa aiemmassa laajuudessaan säilyttäviä viranomaisia.

2 §. Erityisviranomaisten asema. Pykälässä säädettäisiin erityisviranomaisten itsenäisestä asemasta perustettavassa virastossa.

Pykälän 1 *momentissa* viitattaisiin erityisviranomaisia koskeviin lakeihin. Erityisviranomaisten tehtäviä, toimivaltuuksia ja osin virkoja koskevat niistä kustakin annetut lait. Ne säilyisivät ennallaan, lukuun ottamatta sitä, että viranomaisten ei enää säädettäisi toimivan oikeusministeriön tai minkään muun viranomaisen tai viraston yhteydessä. Myös esimerkiksi valtuutettujen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta säädettäisiin edelleen niitä koskevissa laeissa. Ehdotettava laki koskisi siten viranomaisten hallinnollista kokoamista yhden viraston alle.

Konkurssiasiamiestä koskevat keskeisimmät säännökset ovat konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetussa laissa, kuluttajariitalautakuntaa koskevat säännökset kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa, lapsiasiavaltuutettua koskevat säännökset lapsiasiavaltuutetusta annetussa laissa ja oikeudenkäyntiavustajalautakuntaa koskevat säännökset luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa.

Onnettomuustutkintakeskusta koskevat keskeisimmät säännökset ovat turvallisuustutkintalaissa, tasa-arvovaltuutettua koskevat säännökset tasa-arvovaltuutetusta annetussa laissa, tiedusteluvalvontavaltuutettua koskevat säännökset tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa ja tietosuojavaltuutettua koskevat, tietosuoja-asetusta täydentävät säännökset tietosuoja-laissa. Vanhusasiavaltuutettua koskevat säännökset ovat laissa vanhusasiavaltuutetusta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevat keskeisimmät säännökset ovat yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa ja Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivaa Euroopan kriminaalipolitiikan instituuttia koskevat keskeisimmät säännökset laissa Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Helsingin kriminaalipoliittisen instituutin perustamisesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta.

Viranomaisten riippumattomuuden vuoksi lain tasolla, esitetyn 2 §:n 2 *momentissa*, säädettäisiin erityisviranomaisten ratkaisuvallasta niiden henkilöstöä, määrärahoja ja muuta toimintaa koskevissa asioissa, jollei muualla laissa toisin säädetä. Viranomaisten yleinen ratkaisuvallta omissa asioissaan sisältyy nyt niitä koskeviin erillislakeihin ja niiden nojalla viranomaisten asemaan itsenäisinä ja riippumattomina toimijoina, vaikkei asiasta ole säädetty näin tarkoin sanamuodoin. Nyt ehdotettava säännös olisi tarpeen erottamaan perustettavan viraston toimivallan ja erityisviranomaisten toimivallan toisistaan. Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto ei virastona ratkaisisi asioita, jotka koskevat yksittäisen viranomaisen henkilöstöä, määrärahoja tai toimintaa. Myöskään hallintopalveluyksikön johtajalla ei olisi näihin asioihin eikä siten viranomaisten henkilöstöön määräysvaltaa.

Se, että viranomainen ratkaisi lain mukaan jatkossakin omaa henkilöstöään koskevat asiat, tarkoittaisi muun muassa, että sellaiset valtion virkamieslaissa ja -asetuksessa säädetty virkamiesoikeudelliset toimet, joista mainittujen säädösten mukaan päättää virasto, kuuluisivat oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa sen viranomaisen ratkaistaviksi, jonka palveluksessa virkamies on. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi sivutoimi-ilmoituksen vastaanottaminen ja sivutoimiluvan myöntäminen sekä virkavapaudesta, varoituksesta, lomauttamisesta ja virkasuhteen muuttamisesta osa-aikaiseksi päättäminen.

Edellä mainitut toimet kuuluvat laajasti ottaen yhteen viranomaisen rekrytointitoimivallan kanssa, ja rekrytointitoimivalta on osa viranomaisten riippumattomuuden keskeistä sisältöä.

Viranomaisten määrärahoja koskevaan ratkaisuvalltaan kuuluisi käytännössä myös se, että kukin viranomainen kävisi edelleen omat tulosneuvottelunsa oikeusministeriön kanssa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että viraston virat perustetaan erityisviranomaiseen tai hallintopalveluyksikköön. Laintasoinen säännös olisi tarpeen viranomaisten riippumattomuuden ja siihen liittyvän niiden oman rekrytointitoimivallan vuoksi. Virat eivät olisi viraston yhteisiä, vaan kunkin viranomaisen tai hallintopalveluyksikön virkoja, eikä niitä voitaisi siirtää yksiköstä toiseen muuten kuin laissa säädetyllä toimivallalla.

Viran siirtämisestä viraston sisällä muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu säädetään valtion virkamieslaissa ja sen nojalla annetussa valtion virkamiesasetuksessa.

Virkamiesasetuksen 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan oikeusministeriö tekee päätökset viran siirtämisestä samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu, kun kyse on Yhdistyneiden kansakuntien yhteydessä toimivan Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin, tietosuoja-valtuutetun toimiston, tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon, konkurssiasiamiehen toimiston, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston, tasa-arvovaltuutetun toimiston, lapsiasiavaltuutetun toimiston, Onnettomuustutkintakeskuksen, kuluttajariitalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan viroista. Ratkaisuvallta viran mahdollisesta uudelleen sijoittamisesta viraston sisällä olisi siten oikeusministeriöllä.

3 §. Hallintopalveluyksikön tehtävät. Pykälässä säädettäisiin viraston hallintopalveluyksikön tehtävistä. Yksikön tehtävistä olisi säännös laissa eikä esimerkiksi viraston työjärjestyksessä, koska viranomaisten itsenäisyys suhteessa virastoon ja toisiinsa ja siihen liittyen hallintopalveluyksikön tehtävät ja toimivalta on tarpeen varmistaa lakitasolla. Itsenäisten viranomaisten päälliköiden ratkaisuvallan ja hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvallan tulee määrittyä mahdollisimman yksiselitteisesti. Erityisviranomainen ratkaisee omaa toimintaansa koskevat asiat ja hallintopalveluyksikön johtaja lähtökohtaisesti yksikön asiat ja kirjanpitoyksikköä koskevat hallinnolliset asiat.

Säännös olisi ainoa viraston yksittäisiä tehtäviä koskeva säännös ehdotettavassa laissa, sillä erityisviranomaisten tehtävät määrittyvät muista laeista.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin hallintopalveluyksikön päätehtävä yleisesti. Yksikkö huolehtisi virastossa toimivien erityisviranomaisten tukipalvelujen järjestämisestä. Yleissäännös mahdollistaisi sen, että hallintopalveluyksikköön voidaan keskittää myös muita tukipalveluita kuin pykälässä on erikseen mainittu. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi käännös- ja tulkkaukspalveluihin, viestintään ja tietopalveluun liittyvät tehtävät sekä muut kuin pykälässä erikseen luetellut henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävät. Hallintopalveluyksikölle säädettävät tehtävät eivät aiheuta muutosta erityisviranomaisten valtaan päättää omasta toiminnastaan.

Pykälän 2 momentissa olisi luettelo viraston hallintopalveluyksikön tehtävistä. Luettelo ei olisi tyhjentävä, vaan siinä mainittaisiin yksikön keskeiset tehtävät. Hallintopalveluyksikkö voisi siten huolehtia 1 momentissa mainittujen tukipalvelujen järjestämisestä myös 2 momentissa olevan luettelon ulkopuolelta. Tällaisten tukipalvelujen käyttö olisi viranomaisille valinnaista.

Osasta 2 momentissa luetteluista tehtävistä hallintopalveluyksikkö huolehtisi kaikille erityisviranomaisille, kun taas osassa se tarjoaisi palvelujaan, ja päätösvalta palvelun käytöstä olisi viranomaisella. Kaikille viranomaisille huolehdittavat tehtävät olisivat etupäässä oikeusministeriöltä virastolle siirrettäviä tehtäviä, jotka eivät sisällä ratkaisutoimivallan käyttöä. Ne ovat operatiivisia hallinnon tehtäviä, jotka on aiemminkin hoidettu viranomaisille niiden ulkopuolella.

Lisäksi hallintopalveluyksikkö hoitaisi kaikille viranomaisille yhteisiä, koordinoivia tehtäviä. Tämä koordinointi, johon sisältyisi myös erikseen todetuissa kohdissa päätösvaltaa, olisi oikeusministeriöltä hallintopalveluyksikölle siirrettävää. Tämä koskisi erityisesti tiettyjä sopimuksia. Säännökset eivät siten siirtäisi ratkaisuvalltaa pois viranomaisilta nykyiseen verrattuna.

Osa 2 momentissa luetelluista asioista olisi viranomaiskohtaisia palveluita, ja niissä päätös tukipalvelun käytöstä olisi viranomaisella. Ratkaisuvallta näissä asiaryhmissä säilyy viranomaisella samalla tavalla kuin se säilyisi viranomaisella silloin, kun palveluja hankitaan ulkopuolelta palveluntarjoajalta.

Momentin 1 kohdan mukaan hallintopalveluyksikön tehtävänä olisi huolehtia kirjanpitoyksikölle kuuluvista tehtävistä ja taloushallinnon palveluista.

Olisi perusteltua, että Oikeushallinnon erityisviranomaiset olisi oma kirjanpitoyksikkönsä. Viraston hallintopalveluyksikkö huolehtisi talousarviolainsäädännössä kirjanpitoyksikölle kuuluvista tehtävistä, joita ovat muun muassa vastuu maksuliikenteestä, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä sekä taloussäännön ja kirjanpitoyksikön määräysten ja ohjeiden antaminen ja koulutus. Hallintopalveluyksikkö kokoaisi tilinpäätöksen ja laatisi tilinpäätöksen muut osiot kuin viranomaisten toimintakertomukset. Kirjanpitoyksikkö vastaisi myös sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

Lisäksi hallintopalveluyksikkö huolehtisi viranomaisille operatiivisen taloushallinnon palvelut sekä tarjoaisi niille tukea talouden suunnittelu- ja seuranta-asiakirjojen valmistelussa. Yksikkö voisi tuottaa myös muita taloushallinnon palveluja. Kohdassa luetellut tehtävät on aiemminkin hoidettu viranomaisten ulkopuolella, suurimman osan osalta oikeusministeriössä. Ne ovat kirjanpitoyksikön järjestämiseen liittyviä ja hallinnon tukitehtäviä, jotka eivät liity viranomaisen itsenäisyyteen esimerkiksi päättää omien määrärahojensa käytöstä.

Momentin 2 kohdan mukaan yksikkö huolehtisi viraston henkilöstöhallinnon palveluista ja henkilöstön kehittämisen tuesta. Yksikön hoidettaviksi siirrettäisiin oikeusministeriöltä ja eräiltä muilta virastoilta henkilöstöhallinnon operatiiviset tehtävät, esimerkiksi palvelussuhteen ja työajan hallinnan tehtävät. Työajan hallinta liittyy valtion talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmän käyttöön ja koskee esimerkiksi osa-aikaisiin sopimuksiin liittyviä kirjauksia ja ylitöiden kohdentamista.

Yksikkö voisi tuottaa ne edellä mainitut palvelut itse tai ostaa ne Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselta. Lisäksi yksikkö tukisi viranomaisten henkilöstön kehittämistä esimerkiksi kartoittamalla koulutustarpeita ja hankkimalla yhteistä koulutusta. Yksikkö voisi tuottaa myös muita henkilöstöhallinnon palveluja, kuten henkilöstöpolitiikan, henkilöstösuun-

nittelun ja rekrytoinnin valmistelua ja tukea, henkilöstöhallinnon raportointia sekä työhyvinvoinnin, työterveyshuollon ja työsuojelun tukea. Perustettavaksi voisi esimerkiksi tulla viraston yhteinen työsuojelutoimikunta.

Kohdassa luetellut henkilöstöhallinnon operatiiviset tehtävät on aiemminkin hoidettu viranomaisten ulkopuolella, suurimman osan osalta oikeusministeriössä. Ne ovat hallinnon tukitehtäviä, jotka eivät liity viranomaisen itsenäisyyteen esimerkiksi päättää omasta henkilökunnastaan. Henkilöstön kehittämisen tuesta huolehtiminen tarkoittaisi, että viranomainen voi tarvittaessa tukeutua hallintopalveluysikköön henkilöstön kehittämistä koskevissa asioissa.

Momentin 3 kohdan mukaan yksikkö tukisi viranomaisia työnantajatehtävien valmistelussa. Viranomaiset toimivat edelleen työnantajaroolissa henkilöstöönsä nähden. Ne rekrytoivat virkamiehensä ja tekevät päätökset esimerkiksi mahdollisista virkamiesoikeudellisista toimista kuten varoituksesta ja irtisanomisesta. Ne ovat työnantajana myös velvollisia laatimaan erilaisia suunnitelmia ja ohjelmia. Hallintopalveluysikkö tukisi viranomaisia näissä tehtävissä. Viranomaisen voi päättää, käyttääkö se yksikön tukea.

Momentin 4 kohdan mukaan yksikkö huolehtisi tietohallinnon palvelusopimuksista sekä yhteisten tietohallintopalvelujen hallinnasta ja kehittämisestä. Sopimus tulisi käytännössä tehtäväksi ainakin Oikeusrekisterikeskuksen kanssa. Nyt sopimuksen viranomaisten puolesta on neuvoteltu oikeusministeriö, jatkossa sopimusosapuolena viranomaisten puolelta olisi siis viraston hallintopalveluysikkö.

Hallintopalveluysikkö koordinoisi Oikeusrekisterikeskuksen kanssa solmittavan tietojärjestelmiä koskevan palvelusopimuksen laadintaa neuvottelemalla kunkin erityisviranomaisen kanssa sen tarpeista. Tavoitteena olisi yksi sopimus, jossa olisi otettu huomioon kaikkien viranomaisten tietotekniset tarpeet. Vastaavalla tavalla menetellään muilla oikeusministeriön toimintasektoreilla, esimerkiksi Tuomioistuinvirasto kerää tuomioistuinten tarpeet ja solmii palvelusopimuksen tuomioistuinten puolesta kuultuaan niitä.

Oikeusrekisterikeskus solmii palvelusopimuksen Valtorin kanssa keskitetysti koko hallinnon-alan perustietotekniikan toimittamisesta. Valtorin toimittamat palvelut ovat suurelta osin samoja kaikille, mutta virastokohtaisia tarpeita kuullaan tässäkin sopimusprosessissa.

Oikeusministeriön tietoyksikkö vastaisi edelleen koko hallinnonalan tietohallinnon ja digitalisaation ohjauksesta ja koordinoinnista.

Momentin 5 kohdan mukaan yksikkö tukisi viranomaisten hankintatoimen järjestämistä ja huolehtisi yhteisten hankintojen toteutuksesta. Viranomaiset tekisivät edelleen omat hankintasopimuksensa itse, mutta hallintopalveluysikkö voisi tukea niitä esimerkiksi hankintasuunnitelmien laatimisessa ja kilpailutuksissa. Lisäksi se voisi koota tarpeet yhteisistä hankinnoista ja toteuttaa ne. Viranomainen päättää, onko se mukana yhteisessä hankinnassa.

Momentin 6 kohdan mukaan yksikkö tukisi viranomaisia sisäisen valvonnan, riskienhallinnan, turvallisuuden ja varautumisen järjestämisessä. Käytännössä yksikön tähän liittyviä tehtäviä voivat olla talousarviolain ja -asetuksen mukaiset kirjanpitoyksikön sisäisen valvonnan menettelyt, tietoturvan varmistamisen ohjaus ja koordinointi sekä riskien hallintamenetelmien tuottaminen ja koulutus. Hallintopalveluysikkö tarjoaisi keskitetyn tuen näissä asioissa, vaikka jokaisen viranomaisen johto vastaisi säännöksessä mainittujen asioiden järjestämisestä viranomaisen omassa toiminnassa.

Momentin 7 kohdan mukaan hallintopalveluysikkö tukisi viranomaisia tietoturvallisuuden järjestämisessä sekä tarjoaisi viranomaisille tietosuojavastaavan palvelut. Viranomaisen olisi mahdollista nimetä hallintopalveluysikön tietosuoja-asiantuntija tietosuojavastaavakseen, mutta välttämätöntä se ei olisi.

Momentin 8 kohdan mukaan hallintopalveluysikkö huolehtisi viraston toimitila-asioista ja toimitilasideonnaisten palvelujen järjestämisestä siltä osin kuin toimivalta ei kuulu oikeusministeriölle.

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.

Hallintopalveluysikkö toimisi toimitila-asioissa yhteistyössä viranomaisten, oikeusministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Se voisi esimerkiksi laatia toimitilasuunnitelman, koordinoida viranomaisten toimitilatarpeita ja vastata yhteistyöstä Senaatin kanssa. Oikeusministeriö laatii toimialakohtaiset toimitilasuunnitelmat kehysvalmistelua varten, ja hallintopalveluysikkö ja viranomaiset osallistuisivat tähän suunnitteluun.

Momentin 9 kohdan mukaan hallintopalveluysikkö järjestäisi toiminnan kehittämiseen liittyviä palveluja. Tällä tarkoitettaisiin sekä hallintopalveluysikön toimintojen ja palvelujen suunnittelua että tukea viranomaisten asiakasprosessien kehittämisessä. Yksikkö voisi tarjota myös yhteisiä verkostoja.

Pykälän 3 momentin mukaan hallintopalveluysikkö osallistuisi toimialansa yhteistyöhön ja huolehtisi sellaisten virastoa koskevien asioiden valmistelusta ja yhteensovittamisesta, jotka eivät kuulu erityisviranomaisen toimialaan. Hallintopalveluysikkö huolehtisi myös toimialaansa liittyvästä viestinnästä. Viranomaiset huolehtisivat itse omasta viestinnästään, tosin hallintopalveluysikkö voisi pykälän 1 momentin nojalla tukea esimerkiksi viestinnän työkalujen kehittämistä. Hallintopalveluysikön 3 §:n 3 momentin mukaisista tehtävistä on tarpeen säätää lain tasolla, jotta yksikön toimivalta itsenäisistä erityisviranomaisista koostuvassa virastossa olisi selvä.

4 §. Tiedonhallinta ja arkistonmuodostus. Pykälässä säädettäisiin vastuunjaosta tiedonhallintaa, arkistonmuodostusta ja rekisterinpitäjyyttä koskevista asioista.

Hallintopalveluysikkö olisi käytännössä oma tiedonhallintayksikkönsä (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 4 §, 906/2019) ja erityisviranomaiset kukin omansa. Tämä olisi perusteltua erityisviranomaisten toiminnan itsenäisyyden kannalta. Viranomaistoiminnassa tiedonhallinta on läheisessä kytköksessä toimintojen ydinsisältöön.

Erityisviranomaiset olisivat myös kukin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamia rekisterinpitäjiä ja arkistolain (831/1994) tarkoittamia arkistonmuodostajia. Niille muodostuu itsenäinen, muista riippumaton arkistokokonaisuus, eikä siten ole perusteltua, että perustettava virasto olisi yksi yhtenäinen arkistonmuodostaja.

Hallintopalveluysikkö huolehtisi omien hallinnollisten asioidensa tiedonhallinnasta sekä arkistonmuodostajalle ja rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä. Erityisviranomaiset huolehtisivat kukin omasta tiedonhallinnastaan ja arkistomuodostajalle ja rekisterinpitäjälle kuuluvista

tehtävistä omassa toiminnassaan, mutta halutessaan ne saisivat asiantuntijatukea tehtävien hoitamiseen hallintopalveluyksiköltä, joka pykälän 3 momentin mukaan huolehtisi viraston tiedonhallintaan ja arkistonmuodostamiseen liittyvien yleisten tehtävien järjestämisestä, käytännössä viranomaisten tukemisesta niiden tehtävissä, ja tarvittavasta yhteistyöstä erityisviranomaisten kanssa.

5 §. *Palvelusuunnitelma.* Pykälässä säädettäisiin hallintopalveluyksikön palveluita koskevasta palvelusuunnitelmasta.

Palvelusuunnitelmassa määriteltäisiin käytännössä yksikön viranomaisille tarjoamat tuki- ja kehittämispalvelut yksikön laissa säädettyjen tehtävien ja vastuiden sisällä. Lisäksi suunnitelmassa määriteltäisiin, mitä tuotteita ja palveluja toteutettaisiin viraston yhteisinä hankintoina. Siitä olisi hyvä ilmetä myös palvelujen laadunseurannan järjestäminen. Palveluyksikön palvelut olisivat lähtökohtaisesti erityisviranomaisille maksuttomia.

Suunnitelmassa määriteltäisiin myös yleiset periaatteet muista yksikön tuottamista palveluista ja niiden rahoittamisesta, joista sovitaan erityisviranomaisen kanssa erikseen. Siinä esimerkiksi kuvattaisiin, mitä muuta palvelua hallintopalveluyksikkö voisi tuottaa, miten palveluista sovitaisiin ja mitkä olisivat mahdolliset hinnoittelu- ja kustannustenjakoperusteet.

Palvelusuunnitelma laadittaisiin pykälän 3 momentin mukaan samalle neljän vuoden ajanjaksolle kuin tulostavoitteet, ja sitä voitaisiin tarkentaa tai päivittää vuosittain.

Hallintopalveluyksikkö selvittäisi 1 momentin mukaan erityisviranomaisten palvelutarpeet ja valmistelisi palvelusuunnitelman tai sen vuotuisen tarkennuksen yhdessä viranomaisten kanssa. Suunnitelma käsiteltäisiin viraston ohjausryhmässä, ja oikeusministeriö hyväksyisi sen osana hallintopalveluyksikön tulosoehjausta.

6 §. *Hallintopalveluyksikön johtaminen.* Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston hallintopalveluyksikössä olisi pykälän 1 momentin mukaan päällikkönä johtaja. Yksikkö on pieni, mutta johtaja-nimikettä perustelee viranhaltijan rooli kirjanpitoyksikön ja muodollisesti viraston johdossa, vaikkakin vailla toimivaltaa erityisviranomaisia koskevissa asioissa.

Virastolla ei olisi päällikköä, joka vastaisi koko viraston toiminnasta tai voisi ottaa erityisviranomaisten asioita ratkaistavakseen, sillä erityisviranomaiset vastaavat omasta toiminnastaan. Hallintopalveluyksikön johtaja vastaisi hallintopalveluyksikön toiminnan kehittamisestä ja yksikön tulostavoitteiden saavuttamisesta sekä yhteistyön järjestämisestä yksikön palveluja käyttävien erityisviranomaisten kanssa. Hänellä ei olisi työnjohto- eikä valvontavaltaa viranomaisten päälliköihin eikä henkilökuntaan nähden.

Lisäksi yksikössä olisi tarvittava määrä muuta henkilökuntaa. Yksikön muun henkilöstön virkoja tai niiden määrää ei olisi tarpeen määritellä säännöksissä tarkemmin.

Pykälän 2 momentin mukaan hallintopalveluyksikön johtajan nimittäisi valtioneuvosto. Valtioneuvosto nimittää myös viranomaisten päälliköt. Vaikka hallintopalveluyksikön johtajalla ei ole samanlaista substanssitoimivaltaa kuin viranomaisten päälliköillä tai samanlaista yleistä toimivaltaa kuin virastopäälliköillä, nimitystoimivalta on perusteltua osoittaa valtioneuvostolle. Virastossa ei ole ylintä päättävää tahoa, esimerkiksi johtokuntaa, joka nimityspäätöksen voisi tehdä.

Hallintopalveluyksikön johtajan virka olisi määräajaksi täytettävä. Johtaja nimitettäisiin viideksi vuodeksi kerrallaan. Toimikausi olisi uusittavissa. Määräaikainen nimittäminen tukisi virkakiertoa ja turvaisi yksikön ja viraston toiminnan jatkuvan kehittämisen ja ammattitaitoisen johtamisen.

Hallintopalveluyksikön johtaja nimittäisi hallintopalveluyksikön muun henkilöstön.

Viranomaisten henkilöstön nimittämistoimivalta on Heunia lukuun ottamatta viranomaisilla itsellään, ja asiasta säädetään niitä koskevissa laeissa. Heunin vakituisen henkilöstön nimittää oikeusministeriö.

Hallintopalveluyksikön johtajan kelpoisuusvaatimuksista säädetäisiin *3 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella.

7 §. Ohjausryhmä. Pykälässä säädetäisiin viraston ohjausryhmästä. Ohjausryhmä olisi viraston ainoa laissa säädetty viraston itsenäisiä toimijoita yhdistävä elin, mutta sille ei olisi säädetty itsenäistä ratkaisuvalltaa.

Pykälän *1 momentissa* säädetäisiin ohjausryhmän kokoonpanosta. Ryhmään kuuluisivat kaikkien erityisviranomaisten päälliköt, tai päällikön sijaan hänen nimeämänsä virkamies samasta viranomaisesta. Lisäksi ohjausryhmään kuuluisi hallintopalveluyksikön johtaja. Hän toimisi ohjausryhmän puheenjohtajana.

Ohjausryhmässä käsiteltäisiin *2 momentin* mukaan hallintopalveluyksikön tehtävien järjestämistä ja laadunseurantaa, viraston merkittävimpiä hallinnollisia asioita ja niihin liittyviä kehittämislinjauksia. Ohjausryhmässä voitaisiin käsitellä myös muita yhteisiä asioita.

Pykälän *3 momentissa* olisi ohjausryhmän toimivallan rajaus: ohjausryhmä ei käsitelisi erityisviranomaisten lakisäätteisiin tehtäviin kuuluvia asioita. Sillä ei myöskään olisi itsenäistä ratkaisuvalltaa.

8 §. Hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvallta. Pykälässä säädetäisiin hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvallasta. Säännös on perusteltua ottaa lakiin virastoon kuuluvien viranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden vuoksi, ja jotta hallintopalveluyksikön ja sen johtajan toimivallan rajat olisivat mahdollisimman selvät tilanteessa, jossa virastolle kokonaisuudessaan ei tulisi tehtäväksi työjärjestystä.

Johtajan ratkaisuvallta olisi ratkaisuvalltaa yksikön toimintaa koskevissa asioissa. Lisäksi hänellä olisi ratkaisuvalltaa kirjanpitoyksikön toiminnan järjestämisessä ja johtamisessa sekä viraston yhteisissä hankinnoissa ja sopimuksissa.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisisi asiat, jotka koskevat taloussääntöä ja kirjanpitoyksikön tehtävien järjestämistä ja toteuttamista. Nämä tehtävät siirrettäisiin hallintopalveluyksikölle oikeusministeriöltä, eivätkä tehtävät siten ole aiemmin kaan olleet viranomaisten tehtäviä. Pykälän *2 momentin* mukaan taloussääntö tulisi käsitellä viraston ohjausryhmässä ennen sen hyväksymistä.

Pykälän *1 momentin 2 kohdan* mukaan johtaja ratkaisisi asiat, jotka koskevat hallintopalveluyksikön tarjoamien palvelujen toteutusta, yhteisiä hankintoja ja niihin liittyviä sopimuksia. Yhteiset hankinnat linjattaisiin hallintopalveluyksikön palvelusuunnitelmassa, josta säädetäisiin lain 5 §:ssä.

Momentin 3 kohdan mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisisi asiat, jotka koskevat hallintopalveluyksikölle myönnetyn määrärahan käyttöä sekä sen talouden suunnittelu- ja seuranta-asioita ja tulostavoitteita. Toimivalta vastaa viranomaisten päälliköiden toimivaltaa viranomaisia koskevissa vastaavissa asioissa.

Momentin 4 kohdan mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisisi asiat, jotka koskevat toimitiloja koskevia sopimuksia muissa kuin oikeusministeriön toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Ratkaisuvallasta vastaa lain 3 §:n 2 momentin 8 kohdassa säädettävää hallintopalveluyksikön tehtävää huolehtia viraston toimitila-asioista ja toimitilasisäilytyksen palvelujen järjestämisestä.

Momentin 5 kohdan mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisisi asiat, jotka koskevat työterveyshuollon yleistä järjestämistä virastossa. Oikeusministeriön hallinnonalalla on nyt yhteinen työterveyshuollon puitesuunnitelma, jonka hyväksyy hallinnonalan työterveyshuollon ohjausryhmä.

Ohjausryhmässä on edustaja jokaiselta virastosektorilta. Hallintopalveluyksikön johtaja päättäisi säännöksen nojalla nykymallissa esimerkiksi mahdollisista puitesuunnitelmaa koskevista asioista.

Johtaja olisi toimivaltainen päättämään myös muista viraston työterveyshuollon yleiseen järjestämiseen liittyvistä asioista.

Momentin 6 kohdan mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisisi asiat, jotka koskevat tiedonhallintaa, arkistonmuodostamista ja rekisterinpitäjän tehtäviä hallintopalveluyksikön vastuulla olevassa toiminnassa. Säännös vastaa lain 4 §:n säännöstä hallintopalveluyksikön vastuusta yksikön tiedonhallinta- ja arkistonmuodostusasioissa, ja osoittaa ratkaisuvallan näissä asioissa yksikön johtajalle.

Momentin 7 kohdan mukaan yksikön johtaja ratkaisisi asiat, jotka koskevat yhteistyötä hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluvissa asioissa. Hallintopalveluyksikön toimiala on määritelty lain 3 §:ssä.

Momentin 8 kohdan mukaan yksikön johtaja ratkaisisi asiat, jotka koskevat sellaisten virastoa koskevien asioiden valmistelua ja yhteensovittamista, jotka eivät kuulu erityisviranomaisen toimialaan. Säännös olisi tarpeen, jotta hallintopalveluyksikön johtajalla olisi toimivaltaa viraston yhteisissä asioissa, joita säännöksissä ei ole erikseen mainittu.

Momentin 9 kohdan mukaan yksikön johtaja ratkaisisi asiat, jotka koskevat hallintopalveluyksikön sisäisiä asioita, jollei niitä ole työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi.

Pykälän 3 momentin mukaan erityisviranomaisten päälliköt ja hallintopalveluyksikön johtaja voisivat yhdessä antaa koko virastoa koskevan muun kuin kirjanpitoyksikön toimintaa koskevan ohjeen, lakisääteisen suunnitelman tai muun vastaavan asiakirjan taikka tehdä yhteistoimintasopimuksen. Kirjanpitoyksikön toimintaa koskevan ohjeen antaa hallintopalveluyksikkö.

9 §. Valmisteluvastuun jakautuminen. Pykälässä säädettäisiin valmisteluvastuusta hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluvissa asioissa.

Pykälän 1 ja 2 momenteissa olisi asetuksenantovaltuutus.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin 1 momentin mukaan antaa tarkempia säännöksiä valmisteluvastuun jakautumisesta toiminnan ja talouden suunnittelua ja raportointia koskevissa asioissa erityisviranomaisen ja hallintopalveluyksikön välillä. Kirjanpitoyksikkötehtävät kuuluvat kokonaisuutena hallintopalveluyksikölle, mutta kukin viranomainen päättää omista määrärahoistaan ja toiminnastaan. Valmisteluvastuun jakautumisesta säättäminen täsmentäisi tätä kokonaisuutta, eikä säännöksellä olisi siten itsenäistä, viranomaisten riippumattomuuteen liittyvää merkitystä.

Muuten lähtökohtana on, että erityisviranomaisen virkamies valmistelee erityisviranomaisen ratkaistavat asiat ja hallintopalveluyksikön virkamies hallintopalveluyksikön johtajan toimivaltaan kuuluvat asiat.

Pykälän 2 *momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää, että tietyt asiat voidaan esitellä viranomaiselle myös hallintopalveluyksiköstä. Asetuksenantovaltuutus koskisi sellaisten asioiden esittelyä, jotka kuuluvat hallintopalveluyksikön 3 §:n mukaiseen toimialaan, mutta jotka niiden luonteen vuoksi tulisivat viranomaisen ratkaistaviksi. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi virkamiesoikeudelliset toimet.

Aloitteen hallintopalveluyksikön virkamiehen viranomaisen päällikölle esittelemässä asiassa tekisi aina viranomaisen päällikkö. Päällikön toimivallassa olisi päättää, esitelläänkö asia viranomaisesta vai hallintopalveluyksiköstä. Hallintopalveluyksiköstä esittelyn hyöty olisi siinä, että hallintopalveluyksikön virkamiehet ovat perehtyneitä hallinnollisiin asioihin.

Pykälän 3 *momentin* mukaan hallintopalveluyksikön toimintojen järjestämisestä ja yksikön sisäisten asioiden ratkaisuvallasta voitaisiin määrätä hallintopalveluyksikön työjärjestyksessä, jonka johtaja antaa. Työjärjestyksessä voitaisiin antaa määräyksiä hallintopalveluyksikön toiminnon käytännön järjestämisestä, muun muassa tehtävien jakamisesta, sijaisuuksien järjestämisestä ja henkilöstön muista tehtävistä. Työjärjestys ei koskisi viraston muita osia. Erityisviranomaisten työjärjestyksistä on säädetty erikseen erityisviranomaisia koskevissa laeissa.

10 §. Eräät virkamiesoikeudelliset toimet. Pykälässä säädettäisiin eräistä valtion virkamieslaissa säädettyistä toimista, jotka on valtion virkamiesasetuksessa säädetty viraston päällikön tehtäviksi. Pykälän tarkoituksena on osoittaa viranomaisten päälliköitä koskeva virkamiesoikeudellinen toimivalta näissä asioissa oikeusministeriölle. Tämä korostaa viranomaisten päälliköiden riippumattomuutta viraston hallintopalveluyksiköstä ja sen myötä myös toisistaan, mikä on tärkeää valvovien viranomaisten toisiinsa ja virastoon kohdistaman riippumattoman valvonnan varmistamiseksi.

Virkamiesasetuksen 18 §:n 3 kohdan mukaan sivutoimiluvan myöntää, jollei muualla toisin säädetä, muulle virkamiehelle kuin ministeriön virkamiehelle sekä välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikölle se virasto, jonka palveluksessa tai alainen hän on. Toistaiseksi sivutoimiluvan on viranomaisten päälliköille myöntänyt oikeusministeriö. Jatkossa tulkittavissa olisi, että sivutoimiluvan myöntäisi hallintopalveluyksikön johtaja, ellei toisin säädettäisi. Samalle taholle tulisi virkamiesasetuksen 19 §:n mukaan annettavaksi sivutoimi-ilmoitus.

Virkamiesasetuksen 20 §:n 1 momentin mukaan virkamieheksi nimittämisestä valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin nojalla enintään vuoden kestäväan määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää asianomainen virasto – siis myös niissä viroissa ja virkasuhteissa, joissa nimittävä viranomainen olisi muuten valtioneuvosto. Viranomaisten päälliköiden määräykset antaisi silloin Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto.

Virkamiesasetuksen 39 §:n 1 momentin mukaan virkamiehelle annettavasta varoituksesta, virkamiehen lomauttamisesta ja virkasuhteen muuttamisesta osa-aikaiseksi päättää asianomainen virasto, jollei lailla tai asetuksella toisin säädetä. Viranomaisten päälliköitä koskevista tämän säännöksen mukaisista toimista päättäisi siten Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto, ellei muuta säädettäisi.

Pykälän *1 momentin* mukaan sivutoimiluvan erityisviranomaisen päällikölle myöntäisi ja sivutoimi-ilmoituksen ottaisi vastaan oikeusministeriö. Oikeusministeriö päättäisi myös viranomaisen päällikölle annettavasta varoituksesta, viranomaisen päällikön lomauttamisesta ja hänen virkasuhteensa muuttamisesta osa-aikaiseksi. Esimerkiksi varoituksen antamisen säätäminen muulle taholle kuin viraston ja käytännössä hallintopalveluyksikön johdolle korostaisi sitä, että hallintopalveluyksikön johtajalla ei ole viranomaispäällikön tehtäviin kohdistuvaa työjohto-oikeutta.

Pykälän *2 momentin* mukaan viranomaisen päällikön nimittämisestä valtion virkamiesasetuksen 9 §:n 1 momentin nojalla enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen päättäisi oikeusministeriö. Näin asia on myös nyt, koska viranomaiset ovat välittömästi oikeusministeriön alaista hallintoa tai sen yhteydessä. Yli vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitystoimivalta on virkamiesasetuksen 20 §:n 2 momentin sillä viranomaisella, joka nimittäisi vastaavaan virkaan. Erityisviranomaisen päälliköt nimittäisi yli vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen siten jatkossakin valtioneuvosto.

11 §. Voimaantulo. Pykälän sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.

12 §. Siirtymäsäännökset. Pykälässä säädettäisiin henkilöstöä ja virkoja koskevista siirtymäjärjestelyistä.

Pykälän *1 momentissa* olisi viittaus organisaatiomuutoksia koskeviin valtion virkamieslain säännöksiin. Konkurssiasiamiehen toimiston, kuluttajariitalautakunnan, lapsi-asiavaltuutetun toimiston, oikeudenkäyntiavustajalautakunnan, Onnettomuustutkintakeskuksen, tasa-arvovaltuutetun toimiston, tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon, tietosuojavaltuutetun toimiston, vanhusasiavaltuutetun, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston ja Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyisivät Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon. Sama koskisi voimassa olevia määräaikaisia virkasuhteita.

Virat ja määräaikaiset virkasuhteet sekä niissä olevat henkilöt siirtyisivät sen erityisviranomaisen viroiksi ja henkilöstöksi, jossa ne ovat olleet siirtymähetkellä, eli juuri ennen lain voimaantuloa. Viroista ei tulisi siten viraston yhteisiä virkoja. Tämä vastaisi esitettävän lain 2 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan uudet virat perustettaisiin joko erityisviranomaiseen tai hallintopalveluyksikköön.

Pykälän *2 momentin* mukaan oikeusministeriö voisi ennen lain voimaan tuloa perustaa hallintopalveluyksikön johtajan viran. Johtajan nimittämistoimivalta on valtioneuvostolla, ja johtajan nimittämistoimiin voidaan siten ryhtyä heti lain tultua vahvistetuksi ja viran perustetuksi. Jotta hallintopalveluyksikössä olisi tarpeellisimmat virat heti sen aloittaessa, oikeusministeriö voisi säännöksen mukaan voi ennen lain voimaantuloa perustaa ja täyttää myös muut viraston toiminnan käynnistämisen kannalta välttämättömät virat. Jos mahdollista, oikeusministeriö voisi uusia virkoja täyttäessään kuulla tulevaa johtajaa, jos tämä on jo valittu.

7.2 Turvallisuustutkintalaki

8 §. *Onnettomuustutkintakeskus.* Pykälän *1 momentista* poistettaisiin maininta siitä, että Onnettomuustutkintakeskus on oikeusministeriön yhteydessä. Keskus ei olisi jatkossa oikeusministeriön yhteydessä, vaan se toimisi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa. Pykälässä säädettäisiin, että keskus on oikeusministeriön hallinnonalalla.

9 §. *Onnettomuustutkintakeskuksen organisaatio.* Pykälän *2 momenttiin* täsmennettäisiin muiden virkamiesten kuin johtajan nimittämistoimivalta. Johtaja nimittäisi Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiehet ja ottaisi palvelukseen muun henkilöstön.

7.3 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta

1 §. *Yhdenvertaisuusvaltuutettu.* Pykälän *1 momentista* poistettaisiin maininta siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on oikeusministeriön yhteydessä. Valtuutettu ei olisi jatkossa oikeusministeriön yhteydessä, vaan se toimisi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa. Pykälässä säädettäisiin, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on oikeusministeriön hallinnonalalla.

7.4 Laki lapsiasiavaltuutetusta

1 §. *Lapsiasiavaltuutettu.* Pykälän *1 momentista* poistettaisiin maininta siitä, että lapsiasiavaltuutettu on oikeusministeriön yhteydessä. Valtuutettu ei olisi jatkossa oikeusministeriön yhteydessä, vaan se toimisi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa. Pykälässä säädettäisiin, että lapsiasiavaltuutettu on oikeusministeriön hallinnonalalla.

7.5 Laki tasa-arvovaltuutetusta

1 §. *Tasa-arvovaltuutettu.* Pykälän *1 momentista* poistettaisiin maininta siitä, että tasa-arvovaltuutettu on oikeusministeriön yhteydessä. Valtuutettu ei olisi jatkossa oikeusministeriön yhteydessä, vaan se toimisi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa. Pykälässä säädettäisiin, että tasa-arvovaltuutettu on oikeusministeriön hallinnonalalla.

7.6 Tietosuoja laki

8 §. *Tietosuoja valtuutettu.* Pykälän *1 momentista* poistettaisiin maininta siitä, että tietosuoja valtuutettu on oikeusministeriön yhteydessä. Valtuutettu ei olisi jatkossa oikeusministeriön yhteydessä, vaan se toimisi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa. Pykälässä säädettäisiin, että tietosuoja valtuutettu on oikeusministeriön hallinnonalalla.

7.7 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta

5 §. *Tiedusteluvalvontavaltuutettu.* Pykälän *1 momentista* poistettaisiin maininta siitä, että tiedusteluvalvontavaltuutettu on tietosuoja valtuutetun toimiston yhteydessä. Valtuutettu ei olisi jatkossa tietosuoja valtuutetun toimiston yhteydessä, vaan se toimisi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa. Pykälässä säädettäisiin, että tiedusteluvalvontavaltuutettu on oikeusministeriön hallinnonalalla.

7.8 Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta

1 §. Pykälän *1 momentista* poistettaisiin maininta siitä, että konkurssiasiamies on oikeusministeriön yhteydessä. Konkurssiasiamies ei olisi jatkossa oikeusministeriön yhteydessä, vaan se

toimisi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa. Pykälässä säädettäisiin, että konkurssi-asiamies on oikeusministeriön hallinnonalalla.

7.9 Laki vanhusasiavaltuutetusta

1 §. Vanhusasiavaltuutettu. Pykälän *1 momentista* poistettaisiin maininta siitä, että vanhusasiavaltuutettu on yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä. Valtuutettu ei olisi jatkossa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä, vaan se toimisi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa. Pykälässä säädettäisiin, että vanhusasiavaltuutettu on oikeusministeriön hallinnonalalla.

7.10 Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista

5 b §. *Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan henkilöstö.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin oikeudenkäyntiavustajalautakunnan henkilöstöstä. Lautakunnalla on käytännössä ollut yksi päätoiminen esittelijä ja yksi koordinaattori. Säännöksen mukaan lautakunnalla voisi olla pää- tai sivutoimisia esittelijöitä ja muuta henkilöstöä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin lautakunnan esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista. Esittelijällä tulisi olla muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. Esittelijän viran haltijat ovat käytännössä nytkin olleet oikeustieteen maistereita. Ehdotettava kelpoisuusvaatimus on tarpeen lautakunnan toimialan vuoksi.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin lautakunnalle toimivalta nimittää oma henkilöstönsä.

7.11 Laki kuluttajariitalautakunnasta

8 §. *Nimittämis- ja määräämistoimivalta.* Pykälän 1 momenttiin täsmennettäisiin kuluttajariitalautakunnan nimittämistoimivalta. Lautakunta nimittäisi itse muun henkilöstönsä kuin puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

7.12 Tuomioistuinlaki

19 a luku Tuomioistuinvirasto

12 §. *Muu henkilöstö.* Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa täsmennettäisiin Tuomioistuinviraston nimittämistoimivalta. Tuomioistuinvirasto nimittäisi tai ottaisi palvelukseensa muun virka- tai työsopimussuhteisen henkilöstön kuin viraston ylijohtajan siten kuin työjärjestyksessä tarkemmin määrättäisiin.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettavaan lakiin Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta sisältyvät asetuksenantovaltuudet lain 6 §:n 3 momenttiin sekä 9 §:n 1 ja 2 momenttiin.

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin hallintopalveluyksikön johtajan kelpoisuusvaatimuksista (6 §). Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin myös antaa tarkempia säännöksiä valmisteluvastuun jakautumisesta toiminnan ja talouden suunnittelua ja raportointia koskevissa asioissa erityisviranomaisen ja hallintopalveluyksikön välillä. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin lisäksi säätää, että tietty hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluva asia voidaan esitellä viranomaiselle myös hallintopalveluyksiköstä. (9 §)

Virastoa koskeva asetustasoinen sääntely on tarkoitus valmistella tulemaan voimaan samaan aikaan ehdotetun lain kanssa. Annettavaksi tulisi valtioneuvoston asetus Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta.

Oikeusministeriölle on valtion virkamiesasetuksessa säädetty toimivalta vanhusasiavaltuutettua lukuun ottamatta kaikkien perustettavaan virastoon siirrettävien viranomaisten virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen, muuttamiseen ja siirtämiseen. Valtion virkamiesasetuksen 3 §:n 2 momentin 1 kohtaa olisi perusteltua muuttaa lain voimaantulosta lukien niin, että oikeusministeriön virkajärjestelytoimivalta koskisi myös uutta virastoa. Myös vanhusasiavaltuutetun virat tulisi lisätä oikeusministeriön toimivaltaan viimeistään tässä vaiheessa.

Valtion virkamiesasetuksen 28 §:ssä säädetään valtion virkamieslain 26 §:n nojalla valtion ylimmän johdon viroista. Asetuksen 2 momentissa on lueteltu, mitkä ministeriön alaisten virastojen päällikkövirat eivät ole valtion ylimmän johdon virkoja. Momentin 1 kohdassa on lueteltu muun muassa Onnettomuustutkintakeskuksen johtajan, tietosuojavaltuutetun, tiedusteluvalvontavaltuutetun, tasa-arvovaltuutetun, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja lapsiasiavaltuutetun virat. Kohtaan tulisi lisätä Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston hallintopalveluyksikön johtajan virka, koska viran ei ole tarkoitus olla valtion ylimmän johdon virka.

Valtion virkaehtosopimusasetuksen 10 §:ssä säädetään työnantajavirkamiehistä. Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston johtajan olisi perusteltua olla työnantajavirkamies, minkä vuoksi asetuksen 10 §:ää tulisi tarkistaa lain voimaan tulosta lukien.

Oikeusministeriön toimialasta ja organisaatiosta säädetään oikeusministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto tulisi lisättäväksi oikeusministeriön toimialaan kuuluvia virastoja, laitoksia ja toimielimiä koskevaan asetuksen 2 §:ään.

Viraston perustaminen aiheuttaisi pieniä muutostarpeita myös oikeusministeriön työjärjestykseen, joka on annettu oikeusministeriön asetuksena.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2025.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä ei ole riippuvuutta muihin esityksiin.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2024 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Talousarvioesityksessä ehdotetaan momentin 25.01.03 Oikeusministeriön yhteydessä toimivat erityisviranomaiset päätösosaan lisättävän, että momentin määrärahaa saa käyttää myös Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustamisen valmistelumenoihin. Esityksessä on arvioitu, että uudistuksesta aiheutuu kertaluonteisia menoja erityisesti palvelukeskusten tietojärjestelmämuutoksiin vuonna 2024.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

11.1 Yleistä

Esitys liittyy perustuslain valtionhallintoa koskevaan 119 §:ään sekä perusoikeuksia ja niiden turvaamista koskeviin 6, 10, 21 ja 22 §:ään. Esityksessä on tullut ottaa huomioon myös säädöstasoa koskeva perustuslain 80 §.

11.2 Valtionhallinnon toimielinten yleiset perusteet

Perustuslain 119 §:n 1 momentin mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Pykälän 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan valtion keskushallinnolla tarkoitetaan alueellisesti koko maan kattavaa hallintoa ja siihen liittyviä tehtäviä keskitetysti hoitavia hallintoyksiköitä. Keskushallinnossa voi olla ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvia virastoja, laitoksia ja toimielimiä.

Toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Julkisen vallan käyttämisestä on perustuslain esitöiden mukaan kyse esimerkiksi silloin, kun voidaan tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista taikka käyttää pakkokeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin.

Esitys koskee uuden viraston perustamista oikeusministeriön hallinnonalalle. Uuteen virastoon koottaisiin 11 viranomaista, joista kunkin tehtävät ja asema on säädetty jo olemassa olevissa säädöksissä. Viranomaisten tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, osalla enemmän, osalla vähemmän. Koska perustettavaksi ehdotettu virasto koostuisi julkista valtaa käyttävistä viranomaisista, siitä säädettäisiin lailla. Valittu säädöstaso on tarpeen myös viranomaisten riippumattomuuden ja itsenäisyyden vahvistamiseksi perustettavassa organisaatiossa lakitasolla.

Ehdotetulla organisaatiollailla säädettäisiin muun muassa viraston nimestä ja sen hallintopalveluyksikön tehtävistä ja toimivaltuuksista. Virastoon kuuluvien erityisviranomaisten tehtävistä ja toimivallasta todettaisiin olevan voimassa, mitä niistä muualla laissa säädetään. Ehdotettavassa laissa täsmennettäisiin erityisviranomaisten hallinnollista toimivaltaa suhteessa perustettavaan virastoon. Viraston sisäinen toimivallan jakautuminen ja hallintopalveluyksikön tehtävät on nähty tarpeelliseksi nostaa lain tasolle erityisviranomaisten riippumattoman aseman vuoksi.

Esityksen mukaan virasto kuuluisi oikeusministeriön hallinnonalalle. Oikeusministeriö vastaisi perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaisesti toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ehdotetulla lailla siirrettäisiin eräitä oikeusministeriölle nykyisin kuuluvia hallinnollisia tehtäviä perustettavalle virastolle. Tämä ei koskisi valtioneuvostolle perustuslain 65 §:n mukaan kuuluvia tehtäviä.

Erityisviranomaisten toimialueena on koko maa, joten perustettavan viraston toimialue olisi sama. Koska viraston tehtävät olisivat erityisviranomaisten tehtäviä, niitä hoidettaisiin kansalaisille päin samalla tavalla palvelujen saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta

huolehtien kuin voimassa olevan, erityisviranomaisia koskevan lainsäädännön nojalla. Viranomaisten toimipaikoista ei säädetty asetuksella, eikä asiasta säädettäisi nyt esitettävän lain nojalla annettavassa asetuksessakaan.

Esityksen keskeisenä lähtökohtana on järjestää erityisviranomaisten hallinnolliset tukipalvelut niin, että viranomaiset säilyttävät nykyisen riippumattoman ja itsenäisen asemansa, mitä kansainväliset säännökset ja sopimuksetkin niiltä edellyttävät. Viranomaisten tiettyjen hallinnollisten asioiden hoidon siirtäminen valtioneuvostosta uuteen virastoon korostaisi niiden ulkoista riippumattomuutta.

11.3 Perusoikeudet

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Pykälän 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustettavaan virastoon yhdistettävistä viranomaisista etenkin tietosuojavaltuutetun, tiedusteluvalvontavaltuutetun, yhdenvertaisuusvaltuutetun, tasa-arvovaltuutetun, lapsiasiavaltuutetun ja vanhusasiavaltuutetun tehtävänä on valvoa ja edistää edellä mainittujen perusoikeuksien toteutumista. Viraston perustamisella on tarkoituksena edesauttaa valtuutettujen hallinnon tehokasta järjestämistä, mikä parantaisi edellytyksiä niiden lainmukaisten perustehtävien laadukkaalle ja tehokkaalle hoitamiselle ja kehittämiselle. Tämä edesauttaisi osaltaan julkisen vallan mahdollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mitä perustuslain 22 § edellyttää, ja parantaisi jokaisen oikeutta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa, mitä perustuslain 21 §:n 1 momentti edellyttää.

Viraston hallintopalveluyksikölle säädettävät tehtävät eivät rajoittaisi erityisviranomaisten toimivaltaa.

11.4 Säädöstaso

Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee perustuslain 80 §:n mukaan säätää lailla. Lauseke koskee hallituksen esityksen mukaan myös virkamiesten oikeusaseman perusteita. Viraston hallintopalveluyksikön johtajaa ja hänen ratkaisultaansa koskevat säännökset otettaisiin lakiin, samoin kuin viranomaisten päälliköistä on säädetty lain tasolla. Lisäksi johtajaan ja muihin viraston virkamiehiin sovellettaisiin valtion virkamieslakia. Asetuksen antaja voidaan perustus-

lain esitöiden mukaan valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Ehdotettavan lain mukaan asetuksella säädettäisiin johtajan kelpoisuusvaatimuksista.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksenantovaltuus voidaan laissa säätää tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriölle. Lain esitöiden mukaan lähtökohtana on, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa.

Nyt esitettävässä laissa asetuksenantovaltuus osoitettaisiin valtioneuvostolle, koska se koskisi muun muassa valmisteluvastuun jakautumista erityisviranomaisen ja hallintopalveluyksikön välillä ja hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluvien asioiden esittelyä. Koska viraston organisoitumisessa on kyse myös riippumattomien ja itsenäisten erityisviranomaisten asemasta, asetuksenantovaltuuden nojalla annettavia säännöksiä ei voida pitää teknisluonteisina. Asetuksenantovaltuus osoitettaisiin sen vuoksi valtioneuvostolle eikä oikeusministeriölle.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Viraston organisaatio

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva virasto, jossa toimivat itsenäiset ja riippumattomat:

- 1) konkurssiasiamies;
- 2) kuluttajariitalautakunta;
- 3) lapsi-asiavaltuutettu;
- 4) oikeudenkäyntiavustajalautakunta;
- 5) Onnettomuustutkintakeskus;
- 6) tasa-arvovaltuutettu;
- 7) tiedusteluvalvontavaltuutettu;
- 8) tietosuojavaltuutettu;
- 9) vanhusasiavaltuutettu;
- 10) yhdenvertaisuusvaltuutettu;
- 11) Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti.

Lisäksi virastossa on hallintopalveluyksikkö.

2 §

Erityisviranomaisten asema

Erityisviranomaisista ja niiden asemasta, tehtävistä ja toimivallasta säädetään erikseen.

Erityisviranomainen ratkaisee asiat, jotka koskevat sen henkilöstöä, määrärahoja ja muuta toimintaa, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Virat perustetaan erityisviranomaiseen tai hallintopalveluyksikköön.

3 §

Hallintopalveluyksikön tehtävät

Hallintopalveluyksikön tehtävänä on huolehtia erityisviranomaisten tukipalvelujen järjestämisestä.

Hallintopalveluyksikön tehtävänä on erityisesti:

- 1) huolehtia kirjanpitoyksikölle kuuluvista tehtävistä ja taloushallinnon palveluista;
- 2) huolehtia viraston henkilöstöhallinnon palveluista ja henkilöstön kehittämisen tuesta;
- 3) tukea viranomaisia työnantajatehtävien valmistelussa;
- 4) huolehtia viraston tietohallinnon palvelusopimuksista sekä yhteisten tietohallintopalvelujen hallinnasta ja kehittämisestä;

5) tukea viranomaisten hankintatoimen järjestämistä ja huolehtia yhteisten hankintojen toteutuksesta;

6) tukea viranomaisia sisäisen valvonnan, riskienhallinnan, turvallisuuden ja varautumisen järjestämisessä;

7) tukea viranomaisia tietoturvallisuuden järjestämisessä ja tarjota viranomaisille tietosuojavastaavan palvelut;

8) huolehtia viraston toimitila-asioista ja toimitilasidonnaisten palvelujen järjestämisestä siltä osin kuin toimivalta ei kuulu oikeusministeriölle;

9) järjestää toiminnan kehittämiseen liittyviä palveluja.

Hallintopalveluyksikkö osallistuu toimialansa yhteistyöhön ja huolehtii sellaisten virastoa koskevien asioiden valmistelusta ja yhteensovittamisesta, jotka eivät kuulu erityisviranomaisen toimialaan. Hallintopalveluyksikkö huolehtii toimialaansa liittyvästä viestinnästä.

4 §

Tiedonhallinta ja arkistonmuodostus

Hallintopalveluyksikkö huolehtii toimialaansa kuuluvien hallinnollisten asioiden tiedonhallinnasta sekä niihin liittyvistä arkistonmuodostajalle ja rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Erityisviranomaiset huolehtivat omasta tiedonhallinnastaan sekä arkistonmuodostajalle ja rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Hallintopalveluyksikkö huolehtii viraston tiedonhallintaan ja arkistonmuodostamiseen liittyvien yleisten tehtävien järjestämisestä ja tarvittavasta yhteistyöstä erityisviranomaisten kanssa.

5 §

Palvelusuunnitelma

Hallintopalveluyksikön tulee selvittää erityisviranomaisten palvelutarpeet ja valmistella yhteistyössä näiden kanssa yksikön palvelusuunnitelma.

Palvelusuunnitelmassa tulee määritellä yksikön järjestämät tuki- ja kehittämispalvelut ja yhteisinä hankintoina toteutettavat tuotteet. Palvelusuunnitelmassa tulee määritellä myös yleiset periaatteet muista sellaisista yksikön tuottamista palveluista ja niiden rahoittamisesta, joista sovitetaan erityisviranomaisen kanssa erikseen.

Palvelusuunnitelma käsitellään viraston ohjausryhmässä. Oikeusministeriö hyväksyy palvelusuunnitelman hallintopalveluyksikön tulossopimuksen yhteydessä neljäksi vuodeksi kerrallaan.

6 §

Hallintopalveluyksikön johtaminen

Hallintopalveluyksikön päällikkönä on johtaja, joka vastaa yksikön toiminnan kehittämisestä, tulostavoitteiden saavuttamisesta ja yhteistyön järjestämisestä erityisviranomaisten kanssa. Lisäksi yksikössä on tarvittava määrä muuta henkilökuntaa.

Hallintopalveluyksikön johtajan nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Johtaja nimittää hallintopalveluyksikön muun henkilöstön.

Johtajan kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

7 §

Ohjausryhmä

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastolla on ohjausryhmä, johon kuuluvat erityisviranomaisten päälliköt tai heidän nimeämänsä erityisviranomaisen virkamies sekä hallintopalveluyksikön johtaja. Hallintopalveluyksikön johtaja on ohjausryhmän puheenjohtaja.

Ohjausryhmässä käsitellään hallintopalveluyksikön tehtävien järjestämistä ja laadunseurantaa sekä merkittävimpiä hallinnollisia asioita ja niihin liittyviä kehittämislinjauksia. Ohjausryhmässä voidaan käsitellä myös muita yhteisiä asioita.

Ohjausryhmässä ei käsitellä erityisviranomaisten toimialaan kuuluvia asioita. Ohjausryhmällä ei ole itsenäistä ratkaisovaltaa.

8 §

Hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisvalta

Hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- 1) taloussääntöä ja kirjanpitoyksikön tehtävien järjestämistä ja toteuttamista;
- 2) hallintopalveluyksikön tarjoamien palvelujen toteutusta, yhteisiä hankintoja ja niihin liittyviä sopimuksia;
- 3) hallintopalveluyksikölle myönnetyn määrärahan käyttöä sekä sen talouden suunnittelu- ja seuranta-asioita ja tulostavoitteita;
- 4) toimitiloja koskevia sopimuksia muissa kuin oikeusministeriön toimivaltaan kuuluvissa asioissa;
- 5) yhteistyötä hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluvissa asioissa;
- 6) työterveyshuollon puitesuunnitelmaa ja työterveyshuollon yleistä järjestämistä;
- 7) tiedonhallintaa, arkistonmuodostamista ja rekisterinpitäjän tehtäviä hallintopalveluyksikön vastuulla olevassa toiminnassa;
- 8) sellaisten virastoa koskevien asioiden valmistelua ja yhteensovittamista, jotka eivät kuulu erityisviranomaisen toimialaan;
- 9) hallintopalveluyksikön sisäisiä asioita, jollei asiaa ole yksikön työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi.

Taloussääntö on käsiteltävä ohjausryhmässä ennen sen hyväksymistä.

Erityisviranomaisten päälliköt ja hallintopalveluyksikön johtaja voivat yhdessä antaa koko virastoa koskevan muun kuin kirjanpitoyksikön toimintaa koskevan ohjeen, lakisääteisen suunnitelman tai muun vastaavan asiakirjan taikka tehdä yhteistoimintasopimuksen.

9 §

Valmisteluvastuun jakautuminen

Valmisteluvastuun jakautumisesta toiminnan ja talouden suunnittelua ja raportointia koskevissa asioissa erityisviranomaisen ja hallintopalveluyksikön välillä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi säätää, että tietty hallintopalveluyksikön toimialaan kuuluva asia voidaan esitellä erityisviranomaiselle myös hallintopalveluyksiköstä. Tällainen asia tulee hallintopalveluyksikön käsiteltäväksi erityisviranomaisen päällikön aloitteesta.

Hallintopalveluyksikön toimintojen järjestämisestä ja yksikön sisäisten asioiden ratkaisuvallasta voidaan määrätä hallintopalveluyksikön työjärjestyksessä. Työjärjestyksen antaa hallintopalveluyksikön johtaja.

10 §

Eräät virkamiesoikeudelliset toimet

Erityisviranomaisen päällikölle valtion virkamieslain (750/1994) 18 §:n mukaisen sivutoimiluvan myöntää ja sivutoimi-ilmoituksen ottaa vastaan oikeusministeriö. Oikeusministeriö päättää myös viranomaisen päällikölle annettavasta varoituksesta, viranomaisen päällikön lomauttamisesta ja hänen virkasuhteensa muuttamisesta osa-aikaiseksi.

Erityisviranomaisen päällikön nimittämisestä valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin nojalla enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää oikeusministeriö.

11 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

12 §

Siirtymäsäännökset

Virkasuhteessa olevan henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain 5 a – 5 c §:ssä. Virat ja niissä olevat henkilöt siirtyvät tämän lain voimaan tullessa perustettavaan virastoon sen erityisviranomaisen viroiksi ja henkilöstöksi, jossa ne ovat olleet siirtymähetkellä. Sama koskee määräaikaisia virkasuhteita.

Oikeusministeriö voi ennen tämän lain voimaantuloa perustaa hallintopalveluyksikön johtajan viran. Oikeusministeriö voi ennen tämän lain voimaantuloa myös perustaa ja täyttää muut viraston toiminnan käynnistämisen kannalta välttämättömät virat.

2.

Laki

turvallisuustutkintalain 8 ja 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan turvallisuustutkintalain (525/2011) 8 §:n 1 momentti ja 9 §:n 2 momentti seuraavasti:

8 §

Onnettomuustutkintakeskus

Turvallisuustutkintaa varten oikeusministeriön hallinnonalalla on Onnettomuustutkintakeskus. Keskus suorittaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti.

9 §

Onnettomuustutkintakeskuksen organisaatio

Johtajan tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää Onnettomuustutkintakeskuksen toimintaa sekä vastata toiminnan laadusta ja tuloksellisuudesta. Johtajan nimittää valtioneuvosto. Johtaja nimittää Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiehet ja ottaa palvelukseen muun henkilöstön.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

1 §

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi oikeusministeriön hallinnonalalla on yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

lapsiasiavaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lapsiasiavaltuutetusta annetun lain (1221/2004) 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa
1348/2014, seuraavasti:

1 §

Lapsiasiavaltuutettu

Lasten aseman ja oikeuksien huomioon ottamisen varmistamiseksi lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on oikeusministeriön hallinnonalalla lapsiasiavaltuutettu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan tasa-arvovaltuutetusta annetun lain (1328/2014) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

1 §

Tasa-arvovaltuutettu

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986), jäljempänä tasa-arvo-laki, säädettyjä tehtäviä varten on oikeusministeriön hallinnonalalla tasa-arvovaltuutettu. Tasa-arvovaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

tietosuojalain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tietosuojalain (1050/2018) 8 §:n 1 momentti seuraavasti:

8 §

Tietosuojavaltuutettu

Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena oikeusministeriön hallinnonalalla on tietosuojavaltuutettu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 5 §:n 1 momentti seuraavasti:

5 §

Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten oikeusministeriön hallinnonalalla on tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain (109/1995) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

1 §

Konkurssipesien hallinnon valvontaa varten on oikeusministeriön hallinnonalalla konkurssi-
asiamies.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

9.

Laki

vanhusasiavaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vanhusasiavaltuutetusta annetun lain (753/2021) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

1 §

Vanhusasiavaltuutettu

Ikääntyneiden aseman parantamiseksi ja oikeuksien edistämiseksi oikeusministeriön hallinnonalalla on vanhusasiavaltuutettu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

10.

Laki

luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annettuun lakiin (715/2011) uusi 5 b § seuraavasti:

5 b §

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan henkilöstö

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnalla voi olla pää- tai sivutoimisia esittelijöitä ja muuta henkilöstöä.

Esittelijällä tulee olla muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta nimittää henkilöstönsä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

11.

Laki

kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuluttajariitalautakunnasta annetun lain (8/2007) 8 §:n otsikko ja 1 momentti seuraavasti:

8 §

Nimittämis- ja määräämistoimivalta

Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan nimittää valtioneuvosto. Kuluttajariitalautakunta nimittää muun henkilöstönsä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

12.

Laki

tuomioistuinlain 19 a luvun 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tuomioistuinlain (673/2016) 19 a luvun 12 §:ään, sellaisena kuin se on laissa
209/2019, uusi 2 momentti seuraavasti:

19 a luku

Tuomioistuinvirasto

12 §

Muu henkilöstö

Muun virka- tai työsopimussuhteisen henkilöstön nimittää tai ottaa palvelukseen ylijohdaja tai
muu viraston henkilöstöön kuuluva työjärjestyksen mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 9.10.2023

Pääministeri

Petteri Orpo

Oikeusministeri Leena Meri

2.

Laki

turvallisuustutkintalain 8 ja 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan turvallisuustutkintalain (525/2011) 8 §:n 1 momentti ja 9 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

8 §

Onnettomuustutkintakeskus

Onnettomuustutkintakeskus

Turvallisuustutkintaa varten oikeusministeriön yhteydessä on Onnettomuustutkintakeskus. Keskus suorittaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti.

Onnettomuustutkintakeskuksen tehtävänä on tutkia 2 §:n 1–3 momentissa tarkoitetut onnettomuudet ja vaaratilanteet. Keskuksen tehtävänä on lisäksi:

- 1) huolehtia turvallisuustutkinnan yleisestä järjestämisestä, suunnittelusta, ohjauksesta, tiedottamisesta ja valvonnasta;
- 2) kouluttaa tutkijoiksi soveltuvia henkilöitä;
- 3) pitää yllä valmiutta tutkinnan nopeaan käynnistämiseen;
- 4) huolehtia turvallisuustutkinnan alaan liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä;
- 5) antaa turvallisuussuosituksia ja seurata niiden toteutumista.

Turvallisuustutkintaa varten oikeusministeriön *hallinnonalalla* on Onnettomuustutkintakeskus. Keskus suorittaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti.

Onnettomuustutkintakeskuksen tehtävänä on tutkia 2 §:n 1–3 momentissa tarkoitetut onnettomuudet ja vaaratilanteet. Keskuksen tehtävänä on lisäksi:

- 1) huolehtia turvallisuustutkinnan yleisestä järjestämisestä, suunnittelusta, ohjauksesta, tiedottamisesta ja valvonnasta;
- 2) kouluttaa tutkijoiksi soveltuvia henkilöitä;
- 3) pitää yllä valmiutta tutkinnan nopeaan käynnistämiseen;
- 4) huolehtia turvallisuustutkinnan alaan liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä;
- 5) antaa turvallisuussuosituksia ja seurata niiden toteutumista.

9 §

9 §

Onnettomuustutkintakeskuksen organisaatio

Onnettomuustutkintakeskuksen organisaatio

Onnettomuustutkintakeskuksessa on johtaja, turvallisuustutkintaa tekeviä ja muita virkamiehiä sekä tarvittaessa muuta henkilöstöä.

Johtajan tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää Onnettomuustutkintakeskuksen toiminta-

Onnettomuustutkintakeskuksessa on johtaja, turvallisuustutkintaa tekeviä ja muita virkamiehiä sekä tarvittaessa muuta henkilöstöä.

Johtajan tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää Onnettomuustutkintakeskuksen toiminta-

Voimassa oleva laki

taa sekä vastata toiminnan laadusta ja tuloksellisuudesta. Johtajan nimittää valtioneuvosto.

Onnettomuustutkintakeskuksella on työjärjestys, jonka johtaja vahvistaa. Työjärjestyksessä määrätään keskuksen organisaatiosta, henkilöstön tehtävistä, asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta sekä toiminnan muusta yleisestä järjestämisestä.

Ehdotus

taa sekä vastata toiminnan laadusta ja tuloksellisuudesta. Johtajan nimittää valtioneuvosto. *Johtaja nimittää Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiehet ja ottaa palvelukseen muun henkilöstön.*

Onnettomuustutkintakeskuksella on työjärjestys, jonka johtaja vahvistaa. Työjärjestyksessä määrätään keskuksen organisaatiosta, henkilöstön tehtävistä, asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta sekä toiminnan muusta yleisestä järjestämisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

. .

3.

Laki

yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi oikeusministeriön yhteydessä on yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi oikeusministeriön *hallinnonalalla* on yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

4.

Laki

lapsiasiavaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lapsiasiavaltuutetusta annetun lain (1221/2004) 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1348/2014, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lapsiasiavaltuutettu

Lapsiasiavaltuutettu

Lasten aseman ja oikeuksien huomioon ottamisen varmistamiseksi lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on oikeusministeriön yhteydessä lapsiasiavaltuutettu.

Lapsiasiavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Lapsiasiavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lasten aseman ja oikeuksien huomioon ottamisen varmistamiseksi lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on oikeusministeriön *hallinnonalalla* lapsiasiavaltuutettu.

Lapsiasiavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Lapsiasiavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

5.

Laki

tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tasa-arvovaltuutetusta annetun lain (1328/2014) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Tasa-arvovaltuutettu

Tasa-arvovaltuutettu

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986), jäljempänä tasa-arvolaki, säädettyjä tehtäviä varten on oikeusministeriön yhteydessä tasa-arvovaltuutettu. Tasa-arvovaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tasa-arvovaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, perehtyneisyys viran tehtäväälaan ja käytännössä osoitettu johtamistaito.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986), jäljempänä tasa-arvolaki, säädettyjä tehtäviä varten on oikeusministeriön *hallinnonalalla* tasa-arvovaltuutettu. Tasa-arvovaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tasa-arvovaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, perehtyneisyys viran tehtäväälaan ja käytännössä osoitettu johtamistaito.

—
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
..
—

6.

Laki

tietosuojalain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tietosuojalain (1050/2018) 8 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

8 §

Tietosuojavaltuutettu

Tietosuojavaltuutettu

Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisenä valvontaviranomaisena oikeusministeriön yhteydessä on tietosuojavaltuutettu.

Tietosuojavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisenä valvontaviranomaisena oikeusministeriön *hallinnonalalla* on tietosuojavaltuutettu.

Tietosuojavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

7.

Laki

tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 5 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä on tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten *oikeusministeriön hallinnonalalla* on tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

8.

Laki

konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain (109/1995) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §

Konkurssipesien hallinnon valvontaa varten on oikeusministeriön yhteydessä konkurssiasiamies.

Konkurssiasiamiehen tehtävänä on:

1) seurata konkurssipesien toimintaa sekä aloittein, neuvoin ja ohjein edistää sekä kehittää hyvää pesähoitotapaa;

2) valvoa, että konkurssipesiä hoidetaan lain ja hyvän pesähoitotavan mukaisesti ja että pesähoitajat asianmukaisesti hoitavat heille kuuluvat tehtävät;

3) huolehtia tarvittaessa velallisen tilien ja toiminnan tarkastamisesta;

4) ryhtyä tarpeellisiin toimiin tietoonsa tulleiden laiminlyöntien tai väärinkäytösten tai muiden oikaisua vaativien seikkojen vuoksi;

5) huolehtia konkurssipesien julkisselvityksestä;

6) suorittaa muut hänelle laissa tai sen nojalla säädetyt tehtävät.

Konkurssiasiamiehen tulee vastaavasti tarpeellisessa laajuudessa seurata myös yrityksen saneerausmenettelyjen toimeenpanoa sekä valvoa, että selvittäjät asianmukaisesti hoitavat tehtävänsä.

Konkurssiasiamies voi erityisestä syystä päättää, että valtio ottaa vastatakseen osakeyhtiön, osuuskunnan ja säätiön selvitysmenetelyn kustannuksista. Konkurssiasiamies voi tällöin määrätä, että selvitysmies laatii yhtiön, osuuskunnan tai säätiön toiminnasta konkurssiasiamiehen tarkemmin määräämällä tavalla konkurssilain (120/2004) 9 luvun 2 §:ssä tarkoitettua velallisselvitystä vastaavan selvityksen.

Ehdotus

1 §

Konkurssipesien hallinnon valvontaa varten on oikeusministeriön *hallinnonalalla* konkurssiasiamies.

Konkurssiasiamiehen tehtävänä on:

1) seurata konkurssipesien toimintaa sekä aloittein, neuvoin ja ohjein edistää sekä kehittää hyvää pesähoitotapaa;

2) valvoa, että konkurssipesiä hoidetaan lain ja hyvän pesähoitotavan mukaisesti ja että pesähoitajat asianmukaisesti hoitavat heille kuuluvat tehtävät;

3) huolehtia tarvittaessa velallisen tilien ja toiminnan tarkastamisesta;

4) ryhtyä tarpeellisiin toimiin tietoonsa tulleiden laiminlyöntien tai väärinkäytösten tai muiden oikaisua vaativien seikkojen vuoksi;

5) huolehtia konkurssipesien julkisselvityksestä;

6) suorittaa muut hänelle laissa tai sen nojalla säädetyt tehtävät.

Konkurssiasiamiehen tulee vastaavasti tarpeellisessa laajuudessa seurata myös yrityksen saneerausmenettelyjen toimeenpanoa sekä valvoa, että selvittäjät asianmukaisesti hoitavat tehtävänsä.

Konkurssiasiamies voi erityisestä syystä päättää, että valtio ottaa vastatakseen osakeyhtiön, osuuskunnan ja säätiön selvitysmenetelyn kustannuksista. Konkurssiasiamies voi tällöin määrätä, että selvitysmies laatii yhtiön, osuuskunnan tai säätiön toiminnasta konkurssiasiamiehen tarkemmin määräämällä tavalla konkurssilain (120/2004) 9 luvun 2 §:ssä tarkoitettua velallisselvitystä vastaavan selvityksen.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

. .

9.

Laki

vanhusasiavaltuutetusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vanhusasiavaltuutetusta annetun lain (753/2021) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Vanhusasiavaltuutettu

Vanhusasiavaltuutettu

Ikääntyneiden aseman parantamiseksi ja oikeuksien edistämiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä on vanhusasiavaltuutettu.

Vanhusasiavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Ikääntyneiden aseman parantamiseksi ja oikeuksien edistämiseksi *oikeusministeriön hallinnonalalla* on vanhusasiavaltuutettu.

Vanhusasiavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

10.

Laki

luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *lisätään* luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annettuun lakiin (715/2011) uusi 5 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(uusi)

5 b §

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan henkilöstö

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnalla voi olla pää- tai sivutoimisia esittelijöitä ja muuta henkilöstöä.

Esittelijällä tulee olla muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta nimittää henkilöstönsä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

11.

Laki

kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuluttajariitalautakunnasta annetun lain (8/2007) 8 §:n otsikko ja 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

8 §

Jäsenten nimittäminen tai määrääminen

Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan nimittää valtioneuvosto.

Jäsenet ja kullekin jäsenelle varajäsenen määrää oikeusministeriö viideksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenten toimikausi jatkuu, kunnes uudet jäsenet on määrätty. Jos lautakuntaan tarvitaan lisäjäsen, tämä määrätään jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Jäseniä, varajäseniä ja sivutoimisia esittelijöitä ei saa erottaa tehtävistään ilman painavaa perustetta.

Nimittämis- ja määräämistoimivalta

Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan nimittää valtioneuvosto. *Kuluttajariitalautakunta nimittää muun henkilöstönsä.*

Jäsenet ja kullekin jäsenelle varajäsenen määrää oikeusministeriö viideksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenten toimikausi jatkuu, kunnes uudet jäsenet on määrätty. Jos lautakuntaan tarvitaan lisäjäsen, tämä määrätään jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Jäseniä, varajäseniä ja sivutoimisia esittelijöitä ei saa erottaa tehtävistään ilman painavaa perustetta.

—
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
· ·
—

12.

Laki

tuomioistuinlain 19 a luvun 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

19 a luku

19 a luku

Tuomioistuinvirasto

Tuomioistuinvirasto

12 §

12 §

Muu henkilöstö

Muu henkilöstö

Ylijohtajan lisäksi Tuomioistuinvirastossa on muuta henkilöstöä sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään. Muuhun henkilöstöön kuuluvien virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista voidaan määrätä viraston työjärjestyksessä, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua.

Ylijohtajan lisäksi Tuomioistuinvirastossa on muuta henkilöstöä sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään. Muuhun henkilöstöön kuuluvien virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista voidaan määrätä viraston työjärjestyksessä, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua.

Muun virka- tai työsopimussuhteisen henkilöstön nimittää tai ottaa palvelukseen ylijohdaja tai muu viraston henkilöstöön kuuluva työjärjestyksen mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Valtioneuvoston asetus

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta annetun lain (xx/xx) nojalla:

1 §

Erityisviranomaiset ja hallintopalveluyksikkö laativat tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen omasta toiminnastaan. Hallintopalveluyksikkö huolehtii tilinpäätöksen muiden osien laatimisesta.

Hallintopalveluyksikkö kokoaa tilinpäätöksen, jonka hyväksyvät erityisviranomaisten päälliköt ja hallinto-palveluyksikön johtaja.

2 §

Erityisviranomaiset vastaavat toimintaansa koskevien tulosohjaus- ja seuranta-asiakirjojen, määrärahojen käyttösuunnitelman ja talousarvioehdotuksen valmistelusta. Hallintopalveluyksikkö tukee niitä valmistelussa.

Hallintopalveluyksikkö vastaa 1 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen valmistelusta omassa toiminnassaan.

3 §

Hallintopalveluyksikön virkamies voi esitellä erityisviranomaiselle asiat, jotka koskevat:

- 1) viran perustamista, lakkauttamista, muuttamista ja viran siirtämistä;
- 2) kirjallista varoitusta;
- 3) sivutoimiluvan myöntämistä;
- 4) lomautusta tai irtisanomista;
- 5) virantoimituksesta pidättämistä;
- 6) vastineita hallintopalveluyksikön toimialaan liittyvissä kantelu- ja tuomioistuinasioissa, jos valituksen tai kantelun kohteena on erityisviranomaisen ratkaisema asia.

Hallintopalveluyksikön virkamies voi esitellä myös muita yksikön toimialaan kuuluvia asioita erityisviran-omaiselle.

4 §

Johtajan kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

5 §

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .