

Lakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2023 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- hallintovaliokunta HaVL 20/2023 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Satu-Maaria Natunen, oikeusministeriö
- osastopäällikkö Tapio Laamanen, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Juha Saunamäki, oikeusministeriö
- finanssineuvos Janne Öberg, valtiovarainministeriö
- esittelijäneuvos Outi Kostama, Oikeuskanslerinvirasto
- varapuheenjohtaja Juho Kankkunen, Kuluttajariitalautakunta
- johtaja Kurt Kokko, Onnettomuustutkintakeskus
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- Tuomioistuinvirasto
- YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)
- Ihmisoikeuskeskus
- konkurssiasiamiehen toimisto
- Tasa-arvovaltuutetun toimisto
- tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto
- Vanhusasiavaltuutetun toimisto

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

- oikeudenkäyntiavustajalautakunta
- Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

HALLITUKSEN ESITYS

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 kriminaalipolitiikan instituutti, konkurssiasiamiehen toimisto, kuluttajariitalautakunta, lapsiasiavaltuutetun toimisto, oikeudenkäyntiavustajalautakunta, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutetun toimisto, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutetun toimisto, vanhusiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto sekä niiden tuki- ja hallintopalvelut. Viranomaiset säilyttäisivät virastossa itsenäisyytensä ja nykyisen tehtäväalansa.

Viranomaisia koskevia lakeja muutettaisiin niin, että viranomaiset eivät enää sijaitsisi 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.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse uuden Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustamisesta. Esityksessä ehdotetaan tähän liittyen säädettäväksi laki Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja muutettavaksi 11 muuta lakia.

Oikeusministeriön yhteydessä tai sen hallinnonalalla toimii nykyisin useita henkilömäärältään pieniä, itsenäisiä viranomaisia: Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (Heuni), konkurssiasiamies, kuluttajariitalautakunta, lapsiasiavaltuutettu, oikeudenkäyntiavustajalautakunta, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, vanhusiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Henkilöstömäärältään pienimmissä viranomaisissa virkamiesten määrä on 2—4 ja suurimmissa 30—50. Viranomaisten yhteenlaskettu henkilöstömäärä on noin 175. Viranomaiset konkurssiasiamiestä lukuun ottamatta kuuluvat samaan kirjanpitoyksikköön oikeusministeriön kanssa.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

Oikeusministeriö hoitaa edellä mainituista viranomaisista useimmille tietyt henkilöstö- ja taloushallinnon operatiiviset tehtävät. Viranomaisille ei ole organisoitua hallinnollista erityisasioiden tukea. Kaikissa viranomaisissa tehdään myös sellaista hallinto- ja muiden tukipalveluiden tuottamiseen liittyvää työtä, joka voitaisiin esityksen mukaan tehdä yhdessä paikassa vähemmällä resursseilla (ks. HE, s. 32).

Oikeusministeriön hallinnonalan virastorakennetta on järjestetty viime vuosina keskusvirastojen yhteyteen ja valtakunnallisiksi tietyt sektorin virastoiksi (Tuomioistuinvirasto, Ulosottolaitos, Syyttäjälaitos). Ministeriön suoraan yhteyteen ovat jääneet oikeusapu- ja edunvalvontapiirit, jotka tosin ollaan korvaamassa uudella Oikeuspalveluvirastolla (ks. HE 30/2023 vp, LaVM 4/2023 vp) ja nyt kyseessä olevat viranomaiset.

Esityksen mukaan (s. 33) 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 vähentää päällekkäistä hallinnollista työtä ja vapauttaa 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 hallintopalveluyksikköön, 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 voi keskittyä valtioneuvostotason tehtäviin. Esityksen mukaan muutos korostaa myös erityisviranomaisten riippumattomuutta ja rakenteellista etäisyyttä poliittisesti ohjatusta ministeriöstä.

Ehdotettavien lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025.

Hallintovaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (HaVL 20/2023 vp), jossa hallintovaliokunta on tarkastellut esitystä erityisesti tietosuojavaluutettua koskevilta osin. Hallintovaliokunnan tarkastelu liittyy erityisesti siihen, että eduskunta on tietosuojalain (1050/2018) säätämisen yhteydessä hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 13/2018 vp) pohjalta hyväksynyt lausuman, jossa edellytetään, että hallitus selvittää, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi ja tarvittaessa valmistelee asiasta lainsäädännön muutokset. Organisaatiota kehitettäessä tulee muiden seikkojen ohella ottaa huomioon hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viraston monijäsenisessä toimielimessä ja EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset valvontaviranomaisen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta (HE 9/2018 vp — EV 108/2018 vp).

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan (s. 2) esityksen perusteluista ilmenevän, että vuosina 2019—2020 on tehty kaksi selvitystä oikeusministeriön hallinnonalan pienten ja toiminnallisten itsenäisten viranomaisten kokoamisesta hallinnollisesti yhteen. Esillä on ollut ns. emovirastomal-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

li, jossa tietosuojavaltuutetun toimistosta muodostettaisiin virasto, jonka hallintoyksikkö tuottaisi määrätty hallinto- ja tukipalvelut kaikille erillisviranomaisille, palvelukeskusmalli, jossa erityisviranomaiset muodostaisivat edelleen oman organisaationsa ja palvelukeskus olisi erityisviranomaisista kokonaan erillinen organisaatio, sekä hallituksen esityksessä ehdotettu yhden viraston malli. Selvityksessä ei esityksen perusteluista päätellen ole arvioitu erikseen vaihtoehtoa, jossa tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehitettäisiin itsenäisen viraston muotoiseksi. Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan (s. 2), että selvityksen välillisenä tuloksena voitaneen silti pitää arviota, jonka mukaan sellaiselle virastomuotoiselle organisaatiolle ei olisi riittävän painavia perusteita.

Myös lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä perustettavaksi ehdotettavaa virastoa ja eri toteuttamisvaihtoehtoja on valmisteltu varsin pitkään ja valmistelun kuluessa on arvioitu erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja (ks. HE, s. 6—8). Esitetty virastorakenne eroaa siitä, mitä valtion virastorakenteiden osalta suositellaan. Oikeushallinnon erityisviranomaiset virastolle säädettäväksi esitetty poikkeuksellinen vastuunjako sekä ohjaus- ja johtamisrakenne liittyvät kuitenkin siihen kuuluvien viranomaisten erityisluonteeseen (ks. myös HaVL 20/2023 vp, s. 2).

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena sekä esityksen tavoitteita perusteltuina. Valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin ja muutosehdotuksin.

Viranomaisten riippumattomuus

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 intressita-hoista ja valvonnan kohteista. Onnettomuustutkintakeskuksen riippumattomuus tarkoittaa erityisesti riippumattomuutta tutkinnan kohteista ja suositusten saajista (ks. HE, s. 18).

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

Suomea sitovissa kansainvälisissä säännöksissä ja sopimuksissa sekä kansainvälisessä oikeuskäytännössä edellytetään etenkin tietyiltä esitetyssä uudistuksessa mukana olevilta valvoilta viranomaisilta ja Onnettomuustutkintakeskukselta riippumattomuutta ja itsenäisyyttä. Viranomaiset ovat riippumattomia myös kotimaisen lainsäädännön nojalla. Hallituksen esityksessä on selostettu laajasti viranomaisten riippumattomuutta koskevia kansainvälisiä ja kotimaisia säännöksiä (ks. HE, s. 18—28).

Lakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä erityisviranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden asianmukaista huomioimista arvioitaessa nyt perustettavana olevaa uutta virastoa. Ehdotettua virastorakennetta arvioitaessa on tarpeen kiinnittää huomiota myös riippumattomuuteen valvonnan kohteista siinä mielessä, että osa ehdotettuun Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

kuuluvista erityisviranomaisista valvovat edellä todetuin tavoin potentiaalisesti myös toisiaan. On selvää, että hallinnon tehokkuuteen liittyvillä näkökohdilla ei tule vaarantaa tai heikentää erityisviranomaisten riippumattomuutta. On myös selvää, että monilla ehdotetun viraston sääntelyyn tai käytännön toteutukseen liittyvällä yksityiskohdalla on merkitystä riippumattomuuden kannalta.

Niillä viranomaisilla, joiden riippumattomuudesta on erityisesti säädetty, riippumattomuus liittyy niiden lainsäädännössä säädettyihin tehtäviin. Näihin tehtäviin, niiden hoitamiseen ja hoitamisen edellytyksiin ei tässä hallituksen esityksessä puututa. Uuden viraston hallintopalveluyksikölle ei esitetä siirrettäviksi sellaisia tehtäviä tai toimivaltuuksia, joista säädetään viranomaisia koskevissa laeissa.

Yksi keskeisistä uuteen virastoon kuuluvista valvontaviranomaisista on esimerkiksi tietosuoja-valtuutettu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tietosuojavaaltuutetun asema perustuu ensinnäkin tietosuojalain (1050/2018) 8 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tietosuojavaaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Vastaava säännös sisältyy lakiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki). Riippumattomuus on myös EU:n tietosujalainsäädäntöön perustuva vaatimus. Yleisen tietosuoja-asetuksen 52 artiklan (ja direktiivin (EU) 2016/680 eli ns. rikosasioiden tietosujadirektiivin 42 artiklan) mukaan valvontaviranomaisen on toimittava täysin riippumattomasti hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan. Vaatimus henkilötietojen suojaa valvovan viranomaisen riippumattomuudesta sisältyy myös EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohtaan sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklan 2 kohtaan. Tietosuojan valvontaviranomaisen riippumattomuutta edellyttää lisäksi Euroopan neuvoston yleissopimus 108.

Tietosuoja-asetuksen 52 artiklan 2 kohta edellyttää, että minkään valvontaviranomaisen jäsenen tai jäseniin ei saa vaikuttaa ulkopuolelta suoraan eikä välillisesti heidän hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan tämän asetuksen mukaisesti, eivätkä he saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita miltaan taholta. Vastaavat säännökset sisältyvät direktiivin 42 artiklan 2 kohtaan. Myös Euroopan unionin tuomioistuimien on pitänyt riippumattomuudesta varmistumisen kannalta keskeisenä, että ulkopuoliset eivät voi vaikuttaa valvontaviranomaisen päätöksiin suoraan taikka välillisesti. Esimerkiksi valtuutetun ja keskushallinnon viranomaisen välinen esimies-alaissuhde voi vaarantaa riippumattomuuden. Valvonnan on oltava objektiivista, tehokasta ja luotettavaa.

Sen arvioinnissa, millä tavalla ehdotettu sääntely vaikuttaisi tietosuojavaaltuutetun riippumattomuuteen, keskeistä onkin, vaikuttaisivatko säännökset niihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin, joista säädetään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, tietosujalaissa ja rikosasioiden tietosujalaissa. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta siirrettäväksi uudelle virastolle sellaisia tehtäviä tai toimivaltuuksia, joista säädetään edellä mainituissa tietosuojan yleislaeissa. Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan erityisviranomaisista ja niiden asemasta, tehtävistä ja toimivaltaasta säädetään erikseen. Tietosuojavaaltuutetun osalta "erikseen säätäminen" viittaa edellä mainittuun lainsäädäntöön (ks. myös HaVL 20/2023 vp, s. 3).

EU:n tietosujalainsäädäntö edellyttää myös, että valvontaviranomaiselle osoitetaan tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti, mukaan lukien tehtävät ja valtuudet, jotka liittyvät keskinäiseen avunantoon, yhteistyöhön ja osallistumiseen tietosuojaneuvoston toimintaan. Kuitenkaan sille, millä tavalla tämä teknisesti toteutetaan, EU:n tietosuojalainsäädännössä ei aseteta tarkempia edellytyksiä. Hallituksen esityksellä siirrettäisiin uudelle virastolle ainoastaan sellaisia hallinnollisia tukipalveluita, jotka ovat tyypillisesti samoja viranomaisesta riippumatta ja tukevat näitä tehtävissään, mutta ne eivät vaikuttaisi siihen, millä tavalla tietosuojavaltuutettu hoitaa tehtäviään tai käyttää toimivaltuuksiaan, eivätkä puuttuisi niiden sisältöön.

Tietosuojalainsäädäntö edellyttää, että valvontaviranomaisella on oma henkilöstö, jonka se valitsee itse ja joka toimii asianomaisen valvontaviranomaisen jäsenen tai jäsenten yksinomaisessa ohjauksessa. Hallituksen esityksellä ei vaikuteta näihin näkökohtiin (ks. myös HaVL 20/2023 vp, s. 4). Hallintovaliokunta on lisäksi esityksestä antamassaan lausunnossa tuonut esiin, että organisaatiomuutoksessa 1. lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan virat ja määräaikaisten virkasuhteet sekä niissä olevat henkilöt siirtyvät sen erityisviranomaisen viroiksi ja henkilöstöksi, jossa ne ovat olleet siirtymähetkellä eli juuri ennen lain voimaantuloa. Viroista ei tule siten viraston yhteisiä virkoja. Tämä on johdonmukainen lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin säännöksen kanssa, jonka mukaan uudet erityisviranomaista koskevat virat perustetaan erityisviranomaiseen. Virkoja ei voi siirtää yksiköstä toiseen muuten kuin laissa säädetyllä toimivallalla. Tästä säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994) ja sen nojalla annetussa valtion virkamiesasetuksessa (971/1994). Virkamiesasetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusministeriö päättää erityisviranomaisten virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta. Oikeustila ei tältä osin muutu.

Jäsenvaltion on lisäksi tietosuojalainsäädännön mukaisesti varmistettava, että 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. Hallituksen esityksessä ei muutettaisi sitä, että valtion talousarvioesityksessä esitetään vuosittain tietosuojavaltuutetun euomääräinen määräraha, mihin kiinnittyy myös määrärahan vähimmäistaso ministeriön ja valtuutetun välisessä tulosohjauksessa. Talousarvioesitysten lisäksi vuosittaiset tulossopimukset määrärahatietoineen ovat julkisia asiakirjoja. Tietosuojavaltuutettu hoitaisi edelleen itse myös tulosneuvottelunsa.

Tietosuojavaltuutetulla säilyy edelleen riippumattomuusvaatimusten mukainen oikeus päättää muun muassa resurssiensa käytöstä ja kohdentamisesta, henkilöstönsä nimittämisestä, henkilöstörakenteestaan ja -politiikastaan. Myös hallintovaliokunta on esityksessä antamassaan lausunnossa päättänyt vastaavaan lopputulemaan (ks. HaVL 20/2023 vp, s. 4). Hallintovaliokunta on lisäksi todennut, että EU:n tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä riippumattomuutta koskeva 52 artikla sisällä kansallista liikkumavaraa.

Voimassa olevassa laissa kansainvälisten vaatimusten kannalta epäselvyyksiä aiheuttanut seikka on ollut tietosuojalain 8 §:n 1 momentti, jonka mukaan tietosuojavaltuutettu on valvontaviranomaisena "oikeusministeriön yhteydessä". Käytetty sanamuoto on ollut omiaan aiheuttamaan käsityksen siitä, että tietosuojavaltuutettu olisi oikeusministeriön alaisuudessa. Esitykseen sisältyvässä 6. lakiehdotuksessa ehdotetaan tietosuojalain 8 §:n 1 momentin sanamuodon tarkistamista niin, että tietosuojavaltuutettu on jatkossa "oikeusministeriön hallinnonalalla". Lakivaliokunta katsoo hallintovaliokunnan tavoin (ks. HaVL 20/2023 vp, s. 4) että tämä selkeyttää tietosuojaval-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

tuutetun riippumatonta asemaa. Vastaavalla tavalla esityksessä ehdotetaan tarvittavilta osin selkeytettäväksi myös muiden erityisviranomaisten asemaa.

Lakivaliokunta on myös pyytänyt erityisesti tietosuojavaltuutetun itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen liittyvien näkökohtien vuoksi valtiosääntöoikeuden asiantuntijan arviota perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarpeellisuudesta. Valiokunnan kuuleman valtiosääntöoikeuden asiantuntijan mukaan hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin ei ole epäselvyyttä, ja kysymys on ensisijaisesti EU:n tietosuojalainsäädännön kansallisesta täytäntöönpanosta, minkä vuoksi lakivaliokunnalla ei ole eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusteita pyytää asiasta lausuntoa perustuslakivaliokunnalta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myöskään muiden viranomaisten, joita hallituksen esitys koskee, hallinnollisesta järjestämisestä ei ole säädetty kansainvälisellä tasolla. Käytännössä riippumattomuus on organisaatiomuotoon katsomatta edellyttänyt, että viranomainen voi itse päättää henkilöstöstään ja resursseistaan sekä toimintansa organisoinnista ja prioriteeteistaan. Viranomaisille tulee osoittaa niiden tehtävien hoitamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi riittävät taloudelliset ja tekniset sekä henkilöstöresurssit. Niiden käyttöön tulee osoittaa riittävät toimitilat ja infrastruktuuri. Saadun selvityksen mukaan edellä mainitut riittävät resurssit, toimitilat ja infrastruktuuri turvataan jatkossa vastaavasti kuin nykyisin. Erityiset riippumattomuusvaatimukset on kansainvälisissä normeissa ja sopimuksissa asetettu tietosuojavaltuutetun lisäksi yhdenvertaisuuselimille (yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu), tiedusteluvalvontaviranomaiselle ja turvallisuustutkintaviranomaisille.

Pelkästään se, että itsenäisten viranomaisten ja niiden eräiden hallinnollisten tukipalvelujen organisoinnin muoto on virasto, ei vaikuta viranomaisten riippumattomuuteen. Virastolla ei ole sellaista päällikköä, jonka toimivalta ulottuu erityisviranomaisten toimialalle. Viranomaisten päälliköillä ei ole virastossa esimiestä, joka käyttää heihin työnjohto- ja valvontavaltaa. Viranomaisen henkilöstö on edelleen kyseessä olevan viranomaisen yksinomaisessa määräysvallassa. Viranomaiset laativat edelleen omat työjärjestyksensä ja suunnittelevat oman organisaationsa sekä neuvottelevat määrärahoistaan ja päättävät niiden käytöstä.

Perustettavassa hallintopalveluyksikössä hoidetaan asioita, jotka eivät liity viranomaisten laissa säädettyyn toimialaan. Esitetyllä lailla siirretään uuden viraston hallintopalveluyksikölle sellaisia hallinnollisia tukipalveluita, jotka ovat tyypillisesti samoja viranomaisesta riippumatta. Tuen käyttöaste on viranomaisen omassa päätösvallassa, niin kuin se olisi silloinkin, jos vastaavat palvelut ostettaisiin ulkopuolelta. Hallintopalveluyksikön johtajan toimivalta on lain ja valmisteltavan asetuksen säännöksiin rajattu koskemaan vain hallintopalveluyksikön tehtäväalan asioita, vaikka hän on samalla muodollisesti kirjanpitoyksikön johtaja.

Hallituksen esityksen ja saadun selvityksen valossa lakivaliokunta katsoo, että esitys lähtökohtaisesti vahvistaa erityisviranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, kun ne siirretään pois poliittisesti johdetun valtioneuvoston yhteydestä, ja kun ne käytännössä saavat tukipalvelunsa muualta kuin oikeusministeriöltä. Valiokunta katsoo, että ehdotettu uudistus on riippumattomuuteen liittyvien näkökohtien osalta asianmukainen ja hyväksyttävissä. Selvää luonnollisesti on,

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

että uuden viraston käytännön toiminnassa ja lain soveltamiskäytännössä on kiinnitettävä korostunutta huomiota erityisviranomaisten riippumattomuutta ja itsenäisyyttä koskeviin näkökohtiin.

Oikeusministeriön ohjaus ja ministeriölle jäävät toimivallat

Uudessa virastossa oikeusministeriön tulosohejaus suhteessa erityisviranomaisiin säilyy nykyisellään. Myös palkka- ja neuvottelutoimivalta, virkajärjestelytoimivalta sekä toimivalta antaa varoitus viranomaisen päällikölle säilyy nykyisellään. Lakivaliokunta on arvioinut kyseisiä toimivaltuuksia muun muassa erityisviranomaisten riippumattomuuteen liittyvien näkökohtien osalta.

Tulosohejaus. Perustuslain 46 §:ssä säädetään hallituksen tilivelvollisuudesta eduskunnalle muun muassa valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaan ministeriön tehtävänä on käsitellä muun muassa oman toimialansa tulosohejausasiat. Valtion talousarviolain 12 §:ssä säädetään ministeriöiden velvollisuudesta suunnitella hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta. Suunnittelun on tuotettava valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oikeusministeriön tulosohejaus suhteessa erityisviranomaisiin säilyy sellaisena kuin se on nykyään eikä esitetty virastomalli muuta erityisviranomaisten hallinnollista ohjaamista sen myötä, että ne sijaitsevat virastossa, jonka hallintopalveluyksikön toimintaa ministeriö tulosohejaa erikseen. Oikeusministeriön tulosohejaamalla toimialoilla, kuten esimerkiksi tuomioistuinelaitoksella ja Syyttäjälaitoksella, on usein korotetut vaatimukset riippumattomuudelleen esimerkiksi lainkäyttötoiminnassaan, mikä otetaan tulosohejausmenettelyissä tarkoin huomioon. Vastaavia periaatteita sovelletaan myös erityisviranomaisten riippumattomuus turvaten. Valiokunta pitää edellä todettua viranomaisten riippumattomuuden huomioivaa tulosohejausmenettelyä tärkeänä ja asianmukaisena.

Palkka- ja neuvottelutoimivalta. Oikeusministeriöllä säilyy edellä todetun mukaisesti myös palkka- ja neuvottelutoimivalta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oikeusministeriön hallinnonalalla on ollut aiempina vuosikymmeninä runsaasti itsenäisiä virastoja ja viranomaisia, joista osa hyvinkin pieniä. Virastoja koskeva virkajärjestely- ja palkkatoimivalta on vanhastaan keskitetty oikeusministeriölle, mitä on perustellut nimikkeistön ja palkka-asioiden yhdenmukainen soveltaminen laajalla hallinnonalalla. Kyseisiä toimivaltoja on siirretty keskusvirastoille ja valtakunnallisille virastoille tyyppillisesti joitakin vuosia niiden perustamisen jälkeen, viimeksi tuomioistuimia koskeva toimivalta Tuomioistuinvirastolle. Toimivaltoja ei ole siirretty henkilöstömäärältään pienille virastoille, vaan yhdelle toimijalle sektoria kohti.

Palkkatoimivallasta säädetään valtion virkaehtosopimuslaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Neuvottelutoimivallasta päättää valtiovarainministeriö. Jos neuvottelu- ja palkkatoimivalltaa esitettäisiin siirrettäväksi oikeusministeriöltä pois, harkittavaksi tulisi se, esitettäisiinkö toimivaltoja yksittäiselle viranomaiselle vai nyt perustettavaksi ehdotetulle virastolle.

Saadun selvityksen mukaan viranomaisten henkilökunta kuuluu nyt saman tarkentavan virkaehtosopimuksen soveltamisalaan kuin oikeusministeriön henkilökunta, eikä olisi tarkoituksenmukaista neuvotella erillisiä tarkentavia virkaehtosopimuksia niin pienelle henkilöstömäärälle kuin

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

yksittäisissä viranomaisissa on. Myös noin 175 henkeä — eli kaikkia erityisviranomaisia — koskeva tarkentava virkaehtosopimus olisi varsin suppea soveltamisalaltaan.

Virkaehtosopimusneuvottelut koskevat koko ministeriön hallinnonalaa — kyseisen tarkentavan sopimuksen osalta oikeusministeriötä, erityisviranomaisia ja Oikeusrekisterikeskusta — eikä niissä ole kysymys edes välillisestä erityisviranomaisten toiminnan ohjaamisesta, vaan virkaehdoista sopimisesta valtion neuvotteluosapuolten kesken. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, ettei oikeusministeriölle osoitettu tarkentavan virkaehtosopimuksen neuvottelutoimivalta siten ole ristiriidassa erityisviranomaisten itsenäisyyden vaatimuksen kanssa. Toiseksi tehtävän siirto esitetylle virastolle ei vähentäisi oikeusministeriön neuvottelutoiminnan voimavaroja, vaan edellyttäisi päällekkäisten voimavarojen osoittamista viraston käyttöön.

Koska sama tarkentava virkaehtosopimus koskee niin oikeusministeriötä, kyseessä olevia erityisviranomaisia kuin Oikeusrekisterikeskustakin, on valiokunnan näkemyksen mukaan perusteltua, että myös sen nojalla tehtävät palkanosien vahvistamiset ja muut palkkapäätökset tehdään keskitetysti, käytännössä sopimuksen työnantajan puolelta neuvottelleella taholla eli oikeusministeriössä. Näin turvataan se, että yhteistä tarkentavaa virkaehtosopimusta sovelletaan yhdenmukaisesti eri virastoissa ja viranomaisissa. Saadun selvityksen mukaan oikeusministeriön hallinnonalalla on yhdellä sopimuslallalla (ns. oikeuslaitos yleinen) virkaehtosopimusasetukseen perustuvana käytäntönä se, että vaikka neuvottelutoimivalta on oikeusministeriöllä, Tuomioistuinvirasto ja Syyttäjälaitos tekevät ko. tarkentavan virkaehtosopimuksen nojalla palkkapäätökset omilla sektoreillaan. Näilläkin sektoreilla päätöksenteko on siis keskitetty, eikä esimerkiksi yksittäisellä tuomioistuimella ole palkkatoimivaltaa. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo myös, ettei palkanosien vahvistaminen ole osa viranomaisen resurssien kohdentamista, vaan työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen solmiman virkaehtosopimuksen soveltamista.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta katsoo, että esityksessä omaksuttu ratkaisu palkka- ja neuvottelutoimivallan säilymisestä oikeusministeriössä on asianmukainen.

Virkajärjestelytoimivalta. Erityisviranomaisten virkojen siirtämistä, perustamista, lakkaamista ja muuttamista koskeva toimivalta säilyy esityksessä edelleen oikeusministeriöllä. Tähän liittyvää sääntelyä sisältyy valtion virkamieslakiin ja -asetukseen. Oikeustila ei siten muutu.

Saadun selvityksen mukaan kuten palkkatoimivallan, myös virkajärjestelytoimivallan laajan oikeusministeriölle keskittämisen taustalla on se, että ministeriön hallinnonalalla on ollut runsaasti itsenäisiä virastoja ja viranomaisia, joista osa hyvinkin pieniä. Toimivaltaa on siirretty vähitellen uusille keskushallinnon toimijoille.

Samansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että virkajärjestelytoimivaltaa ei ole perusteltua säätää niin pienille toimijoille itselleen kuin esimerkiksi pienimmät erityisviranomaiset ovat. Toimivallan säätäminen ehdotetun viraston hallintopalveluyksikölle voisi olla perustellumpaa, mutta ei ennen kuin yksikön toiminta on käynnistynyt ja vakiintunut. Tältäkin osin asiaan liittyviä eri näkökohtia on syytä huolella arvioida jatkossa, mikäli toimivallan siirtämistä harkittaisiin.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on myös tuotu esiin, että 1. lakiehdotuksen 2 §:ään sisällytettäisiin esityksestä poiketen säännös, jonka mukaan virkamieslaista poiketen erityisviran-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

omaisen virkaa ei voida siirtää ilman erityisviranomaisen erillistä suostumusta. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta ei pidä tällaista lisäystä perusteltuna. Toimivalta siirtää erityisviranomaisten, muun muassa valtuutettujen toimistojen, virkoja on tähänkin saakka ollut ministeriöllä, ilman että siirtämiseen olisi säännösten mukaan tarvittu viranomaisen lupaa. Saadun selvityksen mukaan samat virkajärjestelysäännökset — esimerkiksi ministeriön toimivalta siirtää hallinnonalallaan virka virastosta toiseen — koskevat kaikkia valtion virastoja, eikä esimerkiksi tuomarin viran siirtämisessä ole laissa erikseen edellytetty sen tuomioistuimen suostumusta, jonka virkaa siirto koskee.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta pitää esityksessä omaksuttuja virkajärjestelytoimivaltaan liittyviä ratkaisuja asianmukaisina.

Päällikölle annettava varoitus. Esityksen mukaan toimivalta varoituksen antamiseen viranomaisen päällikölle on oikeusministeriöllä (1. lakiehdotus, 10 §). Tämä vastaa nykyistä oikeustilaa. Valtion virkamiesasetuksen 39 §:n mukaan viraston päällikölle annettavasta varoituksesta — kuin myös eräistä muista virkamiesoikeudellisista toimista — päättää asianomainen ministeriö, jollei lailla tai asetuksella toisin säädetä. Koska hallintopalveluyksikön johtaja, ehdotetun kirjantapitoyksikön päällikkö, ei ole esimiessuhteessa viranomaispäällikköön, erityisellä säännöksellä on haluttu varmistaa se, ettei virkamiesasetuksen säännös viraston virkamiehelle antamasta varoituksesta tulisi sovellettavaksi hallinto-palveluyksikön johtajan ja viranomaispäällikön välillä. Viranomaispäälliköt olisivat tässä mielessä rinnasteisia virastopäällikköihin, kuten ovat nykyisin.

Lakivaliokunta katsoo, että esityksessä omaksuttu ratkaisu on asianmukainen ja ministeriölle jätetty viranomaisten päälliköitä koskeva toimivalta on perusteltu, koska tämä on hallintopalveluyksikön ja viranomaisten erillisyyden vuoksi välttämätöntä säätää toiselle taholle kuin virastolle itselleen.

Hallintopalveluyksikön palvelut, tehtävät ja toimivalta sekä vastuusuhteet

Hallintopalveluyksikön tehtävistä säädetään 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ja hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvallasta 8 §:ssä. Hallintovaliokunta toteaa esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 20/2023 vp, s. 4—5), että jatkossa viranomaisille tuotetaan hallintopalveluyksiköstä samat hallinnolliset palvelut kuin niille nykyisin tuotetaan oikeusministeriöstä ja eräistä muista virastoista. Muiden hallintopalveluyksikön tuottamien hallinnollisten palvelujen käytöstä ne voivat itse päättää. Hallintovaliokunnan mukaan esityksestä ei kuitenkaan ilmene, mitä nämä muut palvelut olisivat. Edelleen hallintovaliokunta tuo lausunnossaan esiin, että hallituksen esityksen perusteluista (s. 36) ilmenee, että erityisviranomaisissa on myös toimintoja, jotka ovat luonteeltaan lähellä tukitoimintoa, mutta jotka itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta johtuen tai tarkoituksenmukaisuussyistä säilyvät viranomaisten itsensä tehtävinä. Hallintovaliokunta katsoo lausunnossaan, että viranomaisella itsellään säilytettävät toiminnot on tunnistettava ja yksilöitävä erikseen (HaVL 20/2023 vp, s. 5—6).

Lakivaliokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan viraston hallintopalveluyksikköön on tarkoitus paitsi koota viranomaisille nyt muissa virastoissa hoidetut tehtävät — nämä

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

tehtäisiin kaikille viranomaisille edelleen niiden ulkopuolella eli hallintopalveluysikössä — myös vahvistaa kaikille yhteisten hallinnollisten asioiden erityisasiantuntemusta.

Esityksessä tarkoitettuja, esimerkiksi oikeusministeriöstä viranomaisille nyt tuotettuja tehtäviä ovat esimerkiksi erityisviranomaisten maksuliikenteeseen, menojen ja tulojen käsittelyyn ja ulkoiseen ja sisäiseen kirjanpitoon liittyvät tehtävät, Palkeiden kanssa käytävät sopimusneuvottelut, määrärahasuunnittelun ja -seurannan, talouden raportoinnin, EU-hankkeiden kirjanpidon ja M2-järjestelmän käytön tuki, toimitila-asiat, virkamiesten palvelussuhteiden hallinta sekä henkilöstöraportointitehtävät. Nämä ovat siis palveluja, jotka tuotettaisiin jatkossa kaikille viranomaisille hallintopalveluysikössä.

Muita hallintopalveluysikön tuottamia hallinnollisia palveluja ovat ennen kaikkea ne lakiehdotuksen 3 §:ssä luetellut palvelut, joissa hallintopalveluysikön on todettu tukevan viranomaisia. Lakiehdotuksen mukaan yksikkö tukee viranomaisia tietoturvallisuuden, sisäisen valvonnan, riskienhallinnan, turvallisuuden, varautumisen ja hankintatoimen järjestämisessä sekä työnantaja-tehtävien valmistelussa. Yksikkö myös tarjoaa viranomaisille tietosuojavastaavan palvelut. Esimerkiksi näillä aloilla viranomaiset voivat harkita, kuinka paljon käyttävät yksikön erityisasiantuntemusta.

Viranomaisilla itsellään joko niiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden vuoksi tai tarkoituksenmukaisuussyistä säilyviä hallinnollisia tehtäviä olisivat esimerkiksi niiden omien substanssiasioiden hallinnointiin liittyvät tehtävät. Viranomaiset huolehtisivat lakiehdotuksen 4 §:n mukaan omasta tiedonhallinnastaan sekä arkistonmuodostajalle ja rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä. Substanssia lähellä olevia tuki- tai hallinnollisia tehtäviä olisivat myös esimerkiksi tietopyyntöihin vastaaminen, viestintäsuunnitelman laatiminen sekä EU-rahoitusta koskevat hakemukset ja EU-rahoitukseen perustuvien hankkeiden rahoituksen käytön valvonta.

Toiseksi viranomaisilla säilyisi niiden itsenäisyyden olennaisiin tunnusmerkkeihin kuten omista resursseista päättämiseen ja oman henkilökunnan rekrytoimiseen liittyviä hallinnollisia tehtäviä, vaikka hallintopalveluysikkö tukisi näiden asioiden valmistelua ja prosessien sujuvuutta. Tällaisia tehtäviä olisivat ainakin vastaanminen tulostavoiteasiakirjoista sekä tulostavoitteiden seuranta-asiakirjoista, kehys- ja talousarvioehdotuksen valmistelu, omien määrärahojen käyttösuunnitelman laadinta, omien laskujen sekä muiden menopäätösten ja -sitoumusten hyväksyminen, henkilöstön nimittämisasiat sekä viran perustamista, lakkauttamista ja muuttamista koskevien esitysten tekeminen. Koska erityisviranomaisten henkilöstö olisi niiden yksinomaisessa määräysvallassa, erityisviranomaisen tulisi myös huolehtia työnantajatehtävistä, esimerkiksi kehityskeskusteluista, sivutoimiluvista, palkanosien alustavasta määrittelystä sekä henkilöstö- ja koulutussuunnitelman ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laadinnasta.

Viranomaisella itsellään säilyvät tuki- ja hallinnolliset tehtävät olisivat sellaisia, joita ne eivät muutenkaan voisi ulkoistaa. Säädösehdotuksessa on määritelty asiaryhmät, jotka hallintopalveluysikkö tuottaa kaikille viranomaisille ja tehtävät, joissa viranomainen voi harkintansa mukaan käyttää sen palveluja. Tehtävänjako ilmenee osittain myös ehdotetun 3 §:n eri kohdissa siitä, missä asioissa hallintopalveluysikkö *tukee* viranomaisia ja missä se itse *huolehtii* tehtäväkokonaisuudesta. Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan ei ole tarkoituksenmu-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

kaista säättää erikseen siitä, mitä tehtäviä hallintopalveluyksikkö ei voi tehdä viranomaisen puolesta tai mitkä hallinnolliset ja tukitehtävät viranomaisen on välttämättä hoidettava itse.

Lakivaliokunta pitää edellä selostettua hallintopalveluyksikön tehtäviä ja sen palveluiden käyttöä koskevaa oikeusministeriön selvitystä sekä hallintopalvelujen tehtäviä koskevaa sääntelyä lähtökohtaisesti asianmukaisena. Valiokunta pitää kuitenkin jäljempänä todetuin tavoin perusteltuna, että tehtävänjaon toimivuutta ja selkeyttä erityisviranomaisten ja hallintopalveluyksikön välillä seurataan ja arvioidaan sekä tähän liittyvistä seikoista toimitetaan lakivaliokunnalle selvitys jäljempänä uudistuksen toimivuuden seurantaa koskevassa jaksossa todetuin tavoin.

Hallintovaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 20/2023 vp, s. 5) kiinnittänyt huomiota 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuotoon, jonka mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat taloussääntöä ja kirjanpitoyksikön tehtävien järjestämistä ja toteuttamista. Sanottu kirjaus voidaan hallintovaliokunnan mukaan ymmärtää niin, että se antaa johtajalle toimivaltaa käytännössä myös viranomaisten toiminnan toteuttamiseen liittyen. Hallintovaliokunta esittää, että lakivaliokunta arvioi, onko hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvalltaa koskevaa muotoilua tarpeen tarkistaa koskemaan hallintopalveluyksikköä kirjanpitoyksikön sijaan tai täsmentää muulla tavoin. Vastaavan kaltainen kysymys on noussut esiin valiokunnan asiantuntijakuulemisessa 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 1 kohdan osalta, jonka mukaan hallintopalveluyksikön tehtävänä on huolehtia kirjanpitoyksikölle kuuluvista tehtävistä ja taloushallinnon palveluista. Tältä osin on noussut esiin, tulisiko kyseisessä kohdassa olla kyse kirjanpitoyksikön tehtävien sijasta hallintopalveluyksikön tehtävistä.

Lakivaliokunta katsoo, että edellä todettu esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 1 kohdan ja 8 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuoto voi olla harhaanjohtava. Valiokunta toteaa selvyiden vuoksi, että kirjanpitoyksikkö on osa valtion taloushallinto-organisaatiota, ja siitä säädetään valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 2 luvussa. Myös kirjanpitoyksikön tehtävistä eli maksuliikkeen ja kirjanpidon hoitamisesta sekä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta säädetään samassa luvussa sekä tarkemmin asetuksessa (1243/1992) valtion talousarviosta. "Kirjanpitoyksikön tehtävien järjestäminen ja toteuttaminen" ei siten tarkoita muita viranomaisten ja hallintopalveluyksikön tehtäviä, vaan niitä tiettyjä kirjanpitoyksikkötehtäviä, joita liittyisi siihen, että Oikeushallinnon erityisviranomaiset olisi oma kirjanpitoyksikkönsä. Nämä asiat on aiemmin ratkaistu erityisviranomaistenkin osalta oikeusministeriössä tai Ulosottolaitoksessa, riippuen siitä mihin kirjanpitoyksikköön viranomainen kuuluu. Taloussääntö kuuluu samaan kokonaisuuteen; talousarvioasetuksen mukaan kirjanpitoyksiköllä tulee olla taloussääntö, ei viranomaisilla tai hallintopalveluyksiköllä.

Edellä selostetun lisäksi ja asian selkeyttämiseksi lakivaliokunta ehdottaa jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selostetuin tavoin 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 1 kohdan ja 8 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkistamista siten, että säännöksissä on kyse kirjanpitoyksikkötehtävistä ja (8 §:n 1 momentin 1 kohdan osalta) kirjanpitoyksikön taloussäännöstä.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa ovat nousseet esiin myös yleisemmin kysymykset vastuunjaosta viraston sisällä sekä oikeusministeriön osalta. Mainitut kysymykset liittyvät osin jo edellä selostettuihin hallintopalveluyksikön tehtäviä koskeviin kysymyksiin. Myös hallintovaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 20/2023 vp, s. 5) katsonut, että uuden vi-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

rastomallin yhteydessä tulee vielä tarkastella oikeudellista vastuunjakoa erityisviranomaisten ja hallintopalveluyksikön välillä ja tarvittaessa selkeyttää sitä. Myös hallintopalveluyksikön, oikeusministeriön ja palveluntuottajien roolit ja vastuut tulee saada mahdollisimman selkeiksi ja toimiviksi.

Edellä hallintopalveluyksikön palveluiden ja 1. lakiehdotuksen 3 sekä 8 §:n osalta selostetun lisäksi lakivaliokunta toteaa tältä osin vielä erityisesti seuraavaa.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan, koska erityisviranomaisen henkilökunta säilyisi yksinomaan viranomaisen määräysvallassa ja viranomainen käyttäisi henkilökuntaansa siten ainoana tahona työnantajan direktio-oikeutta, myös työnantajarooli säilyisi tätä kautta käytännössä viranomaisilla. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hallintopalveluyksikkö huolehtisi viraston henkilöstöhallinnon palveluista ja henkilöstön kehittämisen tuesta. Henkilöstöhallinnon palvelut tarkoittavat tässä oikeusministeriöltä ja eräiltä muilta virastoilta siirrettäviä henkilöstöhallinnon operatiivisia tehtäviä, esimerkiksi palvelussuhteen ja työajan hallinnan tehtäviä. Ne ovat teknisluonteisia toimia, jotka eivät liity työnantajarooliin. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 3 kohdassa todetaan erikseen, että hallintopalveluyksikön tehtävänä on tukea viranomaisia työnantajatehtävien valmistelussa; työnantajarooli on siten viranomaisella, samoin työnantajavastuut ja -velvoitteet.

Nyt esitettävässä mallissa hallintopalvelut ovat saadun selvityksen mukaan täysin viranomaisen substanssiin liittymättömiä palveluja, ja niiden käyttäminen tiettyjä operatiivisia hallintotehtäviä lukuun ottamatta viranomaisten päätösvallassa. Hallintopalveluyksikön toiminnasta vastaisi sen johtaja. Johtajan ratkaisuvaltaan kuuluisi muun muassa päättää, miten yksikön lain mukaan viranomaisille tarjottava palvelu toteutetaan, esimerkiksi hankitaanko se palvelukeskukselta. Johtaja ratkaisisi ehdotetun 8 §:n mukaan myös muut yksikköä itseään koskevat asiat sekä erillisten säännösten mukaan tietyt sellaiset asiat (kirjanpitoyksikkötehtäviä ja taloussääntöä koskevat asiat, toimitilasopimukset, työterveyshuollon puitesuunnitelma-asiat, yhteisiä hankintoja koskevat sopimukset), jotka tähän saakka erityisviranomaisten osalta on ratkaissut oikeusministeriö. Saadun selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että hallintopalveluyksikön johtajan toimivalta on määritelty ehdotetussa säännöksessä lähtökohtaisesti riittävän tarkkarajaisesti, siten että se on hyväksyttävissä.

Oikeusministeriön rooli ja vastuu suhteessa esitettyyn virastoon ja viranomaisiin määräytyy saadun selvityksen mukaan muusta lainsäädännöstä sekä sen nojalla omaksutuista toimintatavoista esimerkiksi tulosohjauksessa ja kustannuksiltaan suurimmissa toimitila-asioissa. Vastuun perustana on perustuslain 68 §, jonka 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. Oikeusministeriön suhde virastoon ja erityisviranomaisiin olisi jatkossa samanlainen kuin ministeriön suhde muihin hallinnonalan sektoreihin: ministeriö tulosohjaa viranomaisia ja virastoa ja huolehtii niihin liittyvistä valtioneuvostotason tehtävistä. Ministeriö huolehtisi edelleen muun muassa hallinnonalan toimitilajohtamisen yhteensovittamisesta, ja sille kuuluisi hallinnonalan tietohallintoon ja digitalisaatioon liittyvä ohjaus- ja koordinoitivastuu. Ministeriö vastaisi edelleen myös hallinnonalan tieto- ja kyberturvallisuuden sekä tietosuojan ohjauksesta ja kehittämisestä.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

Ministeriöllä on myös osin jo edellä selostetuvin tavoin erityislainsäädäntöön perustuvia tehtäviä suhteessa esitettyyn virastoon: virkamies- ja virkaehtosopimussäädösten nojalla ministeriö päättää edelleen viranomaisten henkilökunnan palkkauksesta ja virkajärjestelyistä, ja se toimii hallinnonalan neuvotteluviranomaisena. Ministeriö nimittäisi edelleen Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin vakituiset virkamiehet ja työntekijät, mikä perustuu Suomen ja Yhdistyneiden Kansakuntien väliseen sopimukseen sekä lakiin, jolla sopimus ja sen muutospöytäkirja on saatettu kansallisesti voimaan.

Saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta katsoo, ettei nyt esitettyyn lakiin ole syytä ottaa viittauksia oikeusministeriön toimivaltoihin, joista säädetään edellä kuvatulla tavalla muualla lainsäädännössä tai jotka ministeriöllä on koko hallinnonalalla perustuslain 68 §:n nojalla. Vastaavat toimivallat ovat oikeusministeriöllä jo nyt, eikä niihin viitata esimerkiksi viranomaisia koskevissa substanssilaeissa (pl. Heunin henkilöstön nimittämistoimivalta, joka perustuu substanssilakiin).

Nyt esitetyssä laissa oikeusministeriölle säädetään jo edellä selostetuvin tavoin lisäksi erityinen toimivalta, joka koskee viranomaisten päälliköihin kohdistuvia virkamiesoikeudellisia toimia.

Palveluntuottajien kuten Palkeiden ja Oikeusrekisterikeskuksen roolit ja vastuut suhteessa esitettyyn virastoon ja viranomaisiin määrittävät niiden kanssa tehtävien sopimusten nojalla. Niitä ei ole siksi mahdollista täsmentää nyt esitettävässä organisaatiolaissa. Viraston toiminnan kannalta on kuitenkin tärkeää, että tehtävänjako on kaikkien osapuolten kannalta selkeä. Lakivaliokunta korostaa, että yhteistyön sujuvuuteen hallintopalveluyksikön ja viranomaisten sekä palveluntuottajien kesken tuleekin kiinnittää erityistä huomiota.

Saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta katsoo, että nyt käsiteltävää uuden viraston organisaatiolakia (1. lakiehdotus) ei ole vastuusuhteiden osalta tarpeen täydentää valiokunnan yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin ehdottamia ja jo edellä selostettuja "kirjanpitoyksikkötehtäviin" liittyviä tarkistuksia lukuun ottamatta ja esityksessä omaksutut ratkaisut ovat tältä osin hyväksyttävissä. Edellä todetuvin tavoin lakivaliokunta pitää kuitenkin perusteltuna, että tehtävänjaon toimivuutta ja selkeyttä erityisviranomaisten ja hallintopalveluyksikön välillä seurataan ja arvioidaan sekä tähän liittyvistä seikoista toimitetaan lakivaliokunnalle selvitys jäljempänä uudistuksen toimivuuden seurantaan koskevassa jaksossa todetuvin tavoin. Edellä todetun lisäksi valiokunta katsoo, että myös eri toimijoiden välisiin vastuukysymyksiin liittyvien käytäntöjen toimivuutta on syytä seurata ja sisällyttää myös niitä koskevat tiedot lakivaliokunnalle toimitettavaan selvitykseen.

Toimitila- ja tietojärjestelmäasiat sekä erityisviranomaisten kuuleminen

Toimitila-asiat. Esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan hallintopalveluyksikön tehtävänä on huolehtia viraston toimitila-asioista ja toimitilasidonnaisten palvelujen järjestämisestä siltä osin kuin toimivalta ei kuulu oikeusministeriölle. Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat toimitiloja koskevia sopimuksia muissa kuin oikeusministeriön toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että valtuutetuilla tulisi olla mahdollisuus päättää omista toimitiloistaan, koska kansainvälisissä velvoitteissa lähdetään siitä, että itsenäiset viranomaiset päättävät itse resurssiansa käytöstä. Tähän liittyen on esitetty, että 1. lakiehdotuksesta tulisi poistaa sen 8 §:n 1 momentin 4 kohdan viittaus siihen, että hallintopalveluyksikön johtajalla on päätösvaltaa toimitila-asioissa ja todeta, että myös toimitila-asioissa päätösvalta on itsenäisillä viranomaisilla. Tältä osin on tuotu muun muassa esiin, että toimitila-asioiden osalta edellä mainitussa 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 8 kohdassa tulisi olla kyse toimitila-asioista huolehtimisen sijasta erityisviranomaisten tukemisesta.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi valtuutettuja koskevissa kansainvälisissä velvoitteissa lähdetään siitä, että itsenäiset viranomaiset päättävät itse resurssiansa käytöstä. Viranomaisille tulee muun muassa osoittaa riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit sekä tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti (näin esim. EU:n tietosuojalainsäädännössä). Hallituksen esityksen valmistelussa on katsottu, että toimitiloista päättäminen ei ole resurssien käytöstä päättämistä eivätkä kansainväliset velvoitteet siten edellytä, että (valvonta)viranomaisten tulisi voida itse tehdä päätös toimitiloistaan. Sen sijaan kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että viranomaisille osoitetaan riittävät tilat ja infrastruktuuri.

Erityisviranomaisia koskevat toimitilapäätökset tehdään nykyisin oikeusministeriössä. 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.

Saadun selvityksen mukaan toimitila-asioissa toimivaltaa ei ole vastaisuudessaakaan perusteltua hajottaa liian monelle yksittäiselle toimijalle. Tarkoituksena on menetellä yhdenmukaisin periaattein kaikilla oikeusministeriön hallinnonalan toimialoilla. Hallituksen esityksessä ehdotettu toimivallanjako vastaa muun muassa tuomioistuinsektorilla sovellettavaa mallia, jossa Tuomioistuinvirasto tuomioistuinlain nojalla huolehtii itsenäisten tuomioistuinten toimitilahallinnosta sillä osin kuin sitä koskeva päätösvalta ei kuulu oikeusministeriölle.

Edellä todetun ja saadun selvityksen valossa lakivaliokunta pitää esityksessä omaksuttua toimitila-asioita koskevaa ratkaisua perusteltuna. Valiokunta pitää perusteltuna myös esityksen sisältämää 3 §:n 2 momentin 8 kohdan sanamuotoa. Tukea-sanan käyttäminen tässä yhteydessä huolehtia-sanan sijaan viittaisi siihen, että viranomaiset päättäisivät toimitila-asioista itse.

Esityksen perusteluista (s. 58) ilmi käyvin tavoin hallintopalveluyksikkö toimii toimitila-asioissa yhteistyössä viranomaisten, oikeusministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan erityisviranomaisille turvataan jatkossa vastaavasti kuin nykyisinkin taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen niiden tehtävien suorittamiseksi tehokkaasti. Esityksen perusteluista ilmi käyvin tavoin hallintopalveluyksikkö voisi laatia toimitilasuunnitelman, koordinoita viranomaisten toimitilatarpeita ja vastata yhteistyöstä Senaatin kanssa. Lakivaliokunta korostaa erityisviranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön tärkeyttä myös toimitila-asioiden osalta.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

Tietojärjestelmäasiat. Esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan hallintopalveluyksikön tehtävänä on huolehtia viraston tietohallinnon palvelusopimuksista sekä yhteisten tietohallintopalvelujen hallinnasta ja kehittämisestä. Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat hallintopalveluyksikön tarjoamien palvelujen toteutusta, yhteisiä hankintoja ja niihin liittyviä sopimuksia.

Hallintovaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 20/2023 vp, s. 5) todennut, että esimerkiksi hankinnat ovat asioita, joissa tulisi vähintään kuulla ohjausryhmää tai sitä viranomaista, jota asia koskee. Hallintovaliokunta kiinnittää tältä osin erityistä huomiota tietojärjestelmiä koskeviin hankintoihin, joihin liittyy esimerkiksi viranomaisen toimintaan liittyviä erityisiä turvallisuusvaatimuksia. Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan mahdollisuus päättää ja vaikuttaa tietojärjestelmiin liittyviin hankintoihin on olennainen osa viranomaisen riippumattomuutta. Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on lisäksi tähän liittyen tuotu muun muassa esiin, että tietojärjestelmäasioiden osalta edellä mainitussa 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 4 kohdassa tulisi olla kyse viraston tietohallinnon palvelusopimuksista sekä yhteisten tietohallintopalvelujen hallinnasta ja kehittämisestä huolehtimisen sijasta viraston ja viranomaisten tukemisesta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä on johdonmukaisesti käytetty termiä "tukea" viittaamaan siihen, että viranomainen hoitaa tehtävän itse ja että hallintopalveluyksikkö tukee sitä siinä, ja termiä "huolehtia" siihen, että hallinto-palveluyksikön tehtävänä on hoitaa asia. Säännöksen muuttaminen siten, että siinä käytettäisiin sanaa "tukea" merkitsisi tässä kontekstissa käytännössä sitä, että erityisviranomaiset solmisivat itse tietohallinnon palvelusopimuksensa.

Kuten toimitila-asioissa, myöskään tietojärjestelmäasioissa ei ole oikeusministerilöltä saadun selvityksen mukaan tarkoituksenmukaista hajottaa sopimusten tekemistä aiempaa useammalle toimijalle. Tällä hetkellä tietohallinnon palvelusopimukset solmitaan oikeusministeriön hallinnonalalla keskitetysti esimerkiksi niin, että Tuomioistuinvirasto solmii tuomioistuimia koskevan sopimuksen. Oikeusministeriö on tehnyt sopimuksen nyt kyseessä olevien erityisviranomaisten puolesta, viranomaisten palvelutarpeita koordinoituaan. Keskitetty malli on ollut toimiva. Saadun selvityksen mukaan on perusteltua säilyttää sopimusten teko edelleen keskitettynä eikä hajauttaa sitä pienille ja pienehköille toimijoille. Jatkossa sopijana toimisi viraston hallintopalveluyksikkö, joka neuvottelisi ensin kunkin erityisviranomaisen kanssa sen tarpeista.

Toimivallan hajauttaminen merkitsisi henkilömäärältään hyvinkin pienten viranomaisten rasittamista sellaisilla tehtävillä, jotka ministeriö on aiemmin hoitanut niiden puolesta. Sopimukset tekisi silloin oikeusministeriön hallinnonalalla muilla sektoreilla yksi taho keskitetysti kaikkien puolesta, mutta 2—54 hengen erityisviranomaiset kukin omansa. Tämä ei ole tarkoituksenmukainen eikä taloudellisestikaan perusteltu järjestely. Myös jotta hallintoa ei hankkeen tavoitteiden vastaisesti siirrettäisi aiempaa enemmän viranomaisille, on välttämätöntä, että tietohallinnon sopimukset tehdään edelleen keskitetysti. Tavoitteena on yksi sopimus, jossa on otettu huomioon kaikkien viranomaisten tietotekniset tarpeet.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että tietojärjestelmäsopimusten tekeminen ei ole riippumattomuuskysymys siinä mielessä kuin esimerkiksi valtuutetuilta edellytetään

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

riippumattomuutta. Esimerkiksi valtuutettuja koskevissa kansainvälissä velvoitteissa lähdetään siitä, että itsenäiset viranomaiset päättävät itse resurssiensä käytöstä. Viranomaisille tulee muun muassa osoittaa riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit sekä tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti (näin esim. EU:n tietosuojalainsäädännössä). Valiokunta katsoo, että tietojärjestelmistä päättäminen ei ole resurssien käytöstä päättämistä eivätkä kansainväliset velvoitteet siten edellytä, että (valvonta)viranomaisten tulisi voida itse tehdä päätös tietojärjestelmistään. Sen sijaan kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että viranomaisille osoitetaan riittävä infrastruktuuri. Edellä selostetun valossa lakivaliokunta katsoo, että esityksessä omaksuttu ratkaisu tietojärjestelmäasioiden osalta on perusteltu ja hyväksyttävissä.

Kuuleminen. Edellä todetun mukaisesti hallintovaliokunta on lausunnossaan (HaVL 20/2023 vp, s. 5) 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 2 kohtaan viitaten todennut, että esimerkiksi hankinnat ovat asioita, joissa tulisi vähintään kuulla ohjausryhmää tai sitä viranomaista, jota asia koskee.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan asioissa, jotka hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee yhteisesti koko viraston tai useamman viranomaisen puolesta, hallintopalveluyksikkö tekisi aina ensin yhteistyötä viranomaisen tai viranomaisten kanssa.

Esimerkiksi tietojärjestelmäasioissa hallintopalveluyksikkö koordinoisi Oikeusrekisterikeskuksen kanssa solmittavan tietojärjestelmiä koskevan palvelusopimuksen laadintaa neuvottelemalla kunkin erityisviranomaisen kanssa sen tarpeista (ks. HE, s. 57). Vastaavalla tavalla menetellään muilla oikeusministeriön toimintasektoreilla. Esimerkiksi Tuomioistuinvirasto kerää tuomioistuinten tarpeet ja solmii palvelusopimuksen tuomioistuinten puolesta kuultuaan niitä. Nykyisin vastaava rooli sopimuksen tekijänä on oikeusministeriöllä, jolle erityisviranomaiset ilmoittavat tietoteknisistä tarpeistaan.

Myös toimitila-asioissa viranomaisilla on edelleen merkittävä rooli omien toimitilatarpeidensa määrittelyssä ja toimitilojen käytännön suunnittelussa, kun toimivalta toimitila-asioissa siirtyy pienemmissä hankkeissa oikeusministeriöltä hallintopalveluyksikölle. Hallintopalveluyksikkö toimii edellä todetuin tavoin toimitila-asioissa yhteistyössä viranomaisten, oikeusministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen kanssa.

Hallintopalveluyksikkö huolehtisi lakiehdotuksen mukaan (1. lakiehdotus, 3 § 2 mom. 5 kohta) yhteisten hankintojen toteutuksesta. Saadun selvityksen mukaan hankintaa edeltäisi se, että yksikkö kokoaisi viranomaisilta yhteisiä hankintoja koskevat tarpeet. Viranomainen päättää, onko se mukana yhteisessä hankinnassa (ks. myös HE, s. 57). Yhteiset hankinnat määritellään myös hallintopalveluyksikön palvelusuunnitelmassa (1. lakiehdotus 5 §), joka käsitellään viraston ohjausryhmässä.

Saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta ei pidä tarpeellisena säätää kuulemisesta tarkemmin erikseen, koska nykyisiä menettelytapoja ei ole esimerkiksi toimitila- ja tietojärjestelmäasioissa tarkoitus muuttaa, vaikka sopimusten tekeminen siirtyy ministeriöltä hallintopalveluyksikölle. Lisäksi viraston ohjausryhmässä joka tapauksessa käsiteltäisiin muun muassa viraston merkittävimpiä hallinnollisia asioita sekä palvelusuunnitelma, johon sisältyy linjaus yhteisistä hankinnoista. Esityksessä omaksutut ratkaisut ovat siten valiokunnan näkemyksen mukaan asian-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

mukaiset. Lakivaliokunta kuitenkin korostaa erityisviranomaisten kuulemisen tarpeellisuutta, koska viranomaisten mukana olo näiden asioiden valmistelussa on välttämätöntä. Selvää on, että sekä tietojärjestelmäasioita että yhteisiä toimitila-asioita voidaan ja on perusteltua käsitellä 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä tarkoitettussa viraston ohjausryhmässä. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että myös erityisviranomaisten kuulemiseen liittyvien menettelyiden ja käytäntöjen toimivuutta seurataan ja niitä koskevat tiedot sisällytetään lakivaliokunnalle toimitettavaan jäljempänä uudistuksen toimivuuden seurantaa koskevassa jaksossa tarkoitettuun selvitykseen.

Seuraamuskollegio

Esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä on noussut esiin myös tietosuojalaissa tarkoitetun seuraamuskollegion asema. Tietosuojalain 24 §:ssä säädetään siitä, että tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen sakon (hallinnollinen seuraamusmaksu) määrää tietosuojavaaltuutetun ja apulaistietosuojavaaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Pykälässä säädetään myös kollegion päätöksentekomenettelystä, jossa seuraamusmaksua koskeva päätös tehdään esittelystä. Hallituksen esityksellä ei vaikuteta voimassa oleviin säännöksiin hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen on tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i alakohdassa edellytetty toimivaltuus, joka jokaisella tietosuoja-asetuksen mukaisella valvontaviranomaisella tulee olla muiden kyseisessä artiklassa säädettyjen korjaavien toimivaltuuksien ohella. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei edellytä hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevia toimivaltuuksia, vaan jättää seuraamusjärjestelmän kansalliseen harkintaan kaikilta osin. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan erillistä virastoa, jolle koottaisiin myös muiden oikeusministeriön hallinnonalan valtuutettujen hallinnolliset tuki-tehtävät. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen sääntelyn ja tietosuojavaaltuutetulle asetetut riippumattomuusvaatimukset ehdotetulle virastolle ei olisi mahdollista siirtää hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen liittyviä tehtäviä. Hallituksen esityksessä ei ole siitä syystä myöskään ehdotettu muutettavaksi seuraamuskollegioon liittyvää sääntelyä. Hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 20/2023 vp, s. 6) todettua vastaavasti lakivaliokunta pitää tätä perusteltuna.

Resurssit ja uudistuksen toteuttaminen

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esityksestä aiheutuvat menot kohdistuvat uuden kirjanpitoyksikön perustamiseen sekä uuden viraston hallintopalveluyksikön perustamiseen ja sen tehtävien muodostamiseen (HE, s. 38). Alustavan arvion mukaan kertaluonteiset muutostulokset vuonna 2024 ovat yhteensä noin 430 000 euroa. Pysyviä menoja aiheutuu viranomaisten yhteisten hallinnon tukipalvelujen kehittämisestä ja keskittämisestä sekä niiden hoitamisesta hallintopalveluyksikössä. Hallintopalveluyksikössä olisi seitsemän uutta virkaa ja sen pysyvät kokonaismenot olisivat noin 1 miljoona euroa, josta henkilöstömenojen osuus olisi noin 560 000 euroa, ostot Palkeilta noin 350 000 euroa ja muut ostopalvelut ja muut yksikön menot noin 105 000 euroa.

Hallintovaliokunta on esityksessä antamassaan lausunnossa (HaVL 20/2023 vp, s. 2) todennut, että esityksellä pyritään tehostamaan toimintoja ja tavoitellaan synergia- ja mittakaavaetuja. Hal-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

lintovaliokunta toteaa suhtautuvansa kuitenkin erittäin varauksellisesti siihen, että uuden viraston ja seitsemän uuden viran perustaminen on tehokkain tapa parantaa julkisen sektorin tuottavuutta. Hallintovaliokunta toteaa, että sen saamasta selvityksestä ei ilmene, mikä ehdotetun viraston tehostamispotentiaali todellisuudessa on. Hallintovaliokunnan mukaan kertaluonteisten kustannusten ja pysyvien menojen lisäksi syntyy myös erilaisia piilokustannuksia.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan uudistuksen yhtenä tavoitteena on, että pienimpien viranomaisten hallintoon liittyvät toiminnan kannalta pakolliset erilaiset hallinnolliset tehtävät järjestetään oikeusministeriön hallinnonalan sisällä uudelleen ja kaikkien toimijoiden kannalta järkevämmiin. Nykyään samoja tehtäviä tehdään 14:ssä hallinnonalan viranomaisessa eli oikeusministeriössä, Ulosottolaitoksessa, oikeus- ja edunvalvontapiireissä sekä kussakin 11 erityisviranomaisessa erikseen.

Uudelleenjärjestely toteutettaisiin siten, että nykyään erillään toteutettavat tehtävät kootaan erityisviranomaisille yhteiseen hallintopalveluysikköön. Vastaavasti rahoitus muutokseen koottaisiin oikeusministeriön pääluokan sisällä kultakin 14 toimijalta, joilta hallintotehtäviä erilaisissa määrin poistuu. Esityksen perustelujen (s. 39) mukaan uuden hallintopalveluysikön pysyvät kokonaismenot katettaisiin oikeusministeriön pääluokan kehyksen puitteissa sisäisillä uudelleen kohdennuksilla.

Kun hallinnollisia tehtäviä, samoin kuin määrärahoja, siirretään ja keskitetään, arvioidaan uuden hallinto-palveluysikön menojen olevan noin miljoona euroa. Saadun selvityksen mukaan tämä vastaisi jo nykyään hallintotehtäviin sitoutuvia vuosittaisia menoja oikeusministeriön pääluokassa. Mikäli uudistusta ei tehtäisi, palveluja tuotettaisiin edelleen resurssien käytön kannalta epätarkoituksenmukaisesti hallinnonalan eri organisaatioissa.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan hallinnollisten tukipalvelujen kokoaminen keskittäisi osaamista ja vähentäisi yksittäisten toimijoiden hallinnon haavoittuvuutta. Hallinnon tukipalveluiden tuottamisen keskittäminen tuottaisi synergiaetuja sekä kustannustehokkuuden että asiantuntijuuden kehittymisen kautta. Yhteisesti toteutettavilla palveluhankinnoilla tavoitellaan synergia- ja mittakaavaetuja. Pällekkäisen työn vähenemisellä, esimerkiksi yhteisten mallipohjien laatimisella erilaisia suunnitelmia varten ja yhdenmukaisella ja oikea-aikaisella ohjeistuksella voidaan tehostaa hallinnollisten asioiden käsittelyä.

Hallintopalveluysikköön on tarkoitus koota rahoitusta yhteisiin palveluostoihin ja hankintoihin. Kun nykyään kukin viranomainen hankkii esimerkiksi koulutus-, viestintä- ja muita palveluita erikseen, voidaan kustannustehokkaampana pitää sitä, että jatkossa toteutetaan yhteisiä kilpailutuksia ja hankintoja kaikille. Pienimpiä viranomaisia ovat vuoden 2022 henkilöstömitoitukseltaan oikeudenkäyntiavustajalautakunta 2 htv, vanhusasiavaltuutettu 2,5 htv ja tiedusteluvalvontavaltuutettu 3 htv. Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin, lapsiasiavaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun henkilöstömäärä on kullakin noin 10 htv.

Nykyään kukin hankkii esimerkiksi koulutuspalveluja tai viestintäsovelluksia itse, mikäli se määrärahojen puitteissa on mahdollista. Palveluntarjoajat käyttävät hinnoittelussaan erilaisia malleja esimerkiksi aloitus-, perus-, vuosi- tai käyttömaksujen muodossa, mikä ei suosi pienimpiä palvelun ostajia. Kun uuden viraston henkilöstömäärä on lähemmäs 200 htv:ta, voitaneen arvioida, että

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

keskitetyllä kilpailutuksella ja hankinnalla saavutettaisiin edullisempia tavaroiden ja palvelujen ostoja. Uudistuksen yhteydessä myös nykyiset erilaiset hankintasopimukset on tarkoitus käydä läpi ja tarvittaessa toteuttaa uudelleen kilpailutukset.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan koska hanke ei muuta viranomaisten asemaa eikä liity niiden substanssitehtävien hoitamiseen, eikä se siten myöskään vaikuta viranomaisten sijaintipaikkaan, viraston työskentelypaikat tulevat olemaan käytännössä samat kuin viranomaisten sijaintipaikat ovat nyt: lapsiasiavaltuutettu sijaitsee Jyväskylässä ja muut viranomaiset Helsingissä. Viranomaisista suurin osa sijaitsee jatkossa Pasilassa, jonne myös hallintopalveluyksikön 7 virkamiehelle on tarkoitus varata tilat. Tämä on käytännöllisintä viraston toiminnan kannalta, kun viranomaisten sijaintipaikkoihin ei joka tapauksessa ole tulossa viraston perustamisen takia muutosta. Hallintopalveluyksikön käyttöön varattavat tilat eivät oikeusministeriön mukaan aiheuta lisäkustannuksia, koska tilat järjestetään tilankäyttöä tiivistämällä. Synergiaetuja on saavutettavissa sillä, että viranomaisista moni sekä hallintopalveluyksikkö sijaitsisivat samassa kiinteistössä.

Edellä selostetun sekä saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esityksessä tarkoitetun viraston perustamista lähtökohtaisesti perusteltuna toimintojen tarkoituksenmukaisen järjestämisen sekä myös resursseihin liittyvien näkökohtien ja tavoitteiden kannalta. Uuden viraston resurssien käyttöä ja tehostamispotentiaalin toteutumista on viraston perustamisen jälkeen tästä huolimatta tärkeää seurata ja toimittaa siitä selvitys jäljempänä uudistuksen toimivuuden seuranta koskevassa jaksossa todetuin tavoin.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että hallituksen esityksen perusteluista (HE, s. 41) ilmenevin tavoin 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 hallintopalveluyksikköön. Hallintopalveluyksikön tehtäviin on kuitenkin tarkoitus mahdollistaa hakeutuminen viraston sisäisten virkasiirtojen kautta ennen uusien tehtävien täyttämistä julkisen haun kautta, jotta viranomaisten nykyistä osaamista saadaan hallintopalveluyksikön käyttöön. Edellä todetun mukaan uuden hallintopalveluyksikön pysyvät kokonaisuudet katsotaan kuitenkin oikeusministeriön pääluokan kehyksen puitteissa sisäisillä uudelleen kohdennuksilla. Tähän liittyen lakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä seurata, että erityisviranomaisten sisältötyö ei vaarannu ja siihen turvataan jatkossa riittävät ja asianmukaiset resurssit. Myös hallintovaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa tuonut esiin, että erityisviranomaisten ydin toiminnan rahoitus tulee turvata (HaVL 20/2023 vp, s. 2)

Uudistuksen toimivuuden seuranta

Edellä todetun mukaisesti uudelle virastolle esitetty virastorakenne eroaa siitä, mitä valtion virastorakenteiden osalta suositellaan. Oikeushallinnon erityisviranomaiset virastolle säädettäväksi esitetty poikkeuksellinen vastuunjako sekä ohjaus- ja johtamisrakenne liittyvät kuitenkin siihen kuuluvien viranomaisten erityisluonteeseen. Uudessa virastossa toimivat viranomaiset ovat myös eri kokoisia ja niiden tarpeet voivat poiketa toisistaan. Viraston rakenteen poikkeuksellisuudesta johtuen lakivaliokunta pitää perusteltuna, että hallitus seuraa virastouudistuksen toimivuutta ja toimittaa siitä selvityksen lakivaliokunnalle vuoden 2026 loppuun mennessä.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

Valiokunta on edellä jaksossa "Hallintopalveluyksikön palvelut, tehtävät ja toimivalta sekä vastuusuhteet" arvioinut hallintopalveluyksikön tehtäviä. Kyseisessä jaksossa todetuina tavoin valiokunta katsoo, että tehtävänjaon toimivuutta ja selkeyttä erityisviranomaisten ja hallintopalveluyksikön välillä on tarpeen seurata ja arvioida sekä toimittaa tähän liittyvistä seikoista lakivaliokunnalle selvitys. Mainitussa jaksossa todetuina tavoin valiokunta katsoo, että myös eri toimijoiden välisiin vastuukysymyksiin liittyvien käytäntöjen toimivuutta on syytä seurata ja sisällyttää myös niitä koskevat tiedot lakivaliokunnalle toimitettavaan selvitykseen.

Valiokunta on edellä jaksossa "Toimitila- ja tietojärjestelmäasiat sekä erityisviranomaisten kuuleminen" käsitellyt erityisviranomaisten kuulemista erityisesti toimitila- ja tietojärjestelmäasioihin liittyen. Mainitussa jaksossa todetuina tavoin valiokunta pitää tärkeänä, että myös erityisviranomaisten kuulemiseen liittyvien menettelyiden ja käytäntöjen toimivuutta seurataan ja sitä koskevat tiedot sisällytetään lakivaliokunnalle toimitettavaan selvitykseen.

Valiokunta on edellä jaksossa "Resurssit ja uudistuksen toteuttaminen" arvioinut uudistukseen liittyviä resurssikysymyksiä. Mainitussa jaksossa todetuina tavoin valiokunta katsoo, että uuden viraston resurssien käyttöä ja tehostamispotentiaalin toteutumista on viraston perustamisen jälkeen tärkeää seurata ja toimittaa siitä selvitys lakivaliokunnalle. Kyseisessä jaksossa todetuina tavoin valiokunta pitää myös erittäin tärkeänä seurata, että erityisviranomaisten sisältötyö ei vaarannu ja siihen turvataan jatkossa riittävät ja asianmukaiset resurssit.

Edellä todettuun viitaten lakivaliokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa perustettavan Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston toimivuutta ja antaa lakivaliokunnalle asiasta selvityksen vuoden 2026 loppuun mennessä. Seurannassa ja selvityksessä tulee kiinnittää erityistä huomiota tehtävänjaon toimivuuteen erityisviranomaisten ja hallintopalveluyksikön välillä, vastuukysymyksiin, kuulemiskäytäntöjen toimivuuteen erityisviranomaisten ja hallintopalveluyksikön välillä sekä uuden viraston resurssien käyttöön ja tehostamispotentiaalin toteutumiseen samoin kuin erityisviranomaisten sisältötyöhön käytettävissä olevien riittävien resurssien turvaamiseen. (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta

3 §. Hallintopalveluyksikön tehtävät. Pykälä sisältää säännökset hallintopalveluyksikön tehtävistä. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan hallintopalveluyksikön tehtävänä on huolehtia kirjanpitoyksikölle kuuluvista tehtävistä ja taloushallinnon palveluista.

Edellä yleisperusteluissa selostetuista syistä lakivaliokunta ehdottaa *2 momentin 1 kohdan* muotoilun tarkistamista selkeyssyistä siten, että hallintopalveluyksikön tehtävänä on huolehtia kirjanpitoyksikkötehtävistä ja taloushallinnon palveluista.

8 §. Hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvallasta. Pykälä sisältää säännökset hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvallasta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan hallintopalveluyksi-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

kön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat taloussääntöä ja kirjanpitoyksikön tehtävien järjestämistä ja toteuttamista.

Edellä yleisperusteluissa selostetuista syistä lakivaliokunta ehdottaa *1 momentin 1 kohdan* muutuilun tarkistamista selkeyssyistä siten, että hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat kirjanpitoyksikön taloussääntöä ja kirjanpitoyksikkötehtävien järjestämistä ja toteuttamista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 31/2023 vp sisältyvät 2.—12. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 31/2023 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan muutosehdotukset

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;

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

- 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 kirjjanpitoyksikkötehtävistä 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

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 sovi-taan 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

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 ratkaisuvalltaa.

8 §

Hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvallta

Hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- 1) **kirjanpitoyksikön** taloussääntöä ja **kirjanpitoyksikkötehtävien** 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 koskevis- sa 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

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:

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

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.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

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:

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

1 §

Tasa-arvovaltuutettu

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.

— — — — —

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.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

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:

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

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 ylijohtaja tai muu viraston henkilöstöön kuuluva työjärjestyksen mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa perustettavan Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston toimivuutta ja antaa lakivaliokunnalle asiasta selvityksen vuoden 2026 loppuun mennessä. Seurannassa ja selvityksessä tulee kiinnittää erityistä huomiota tehtävänjaon toimivuuteen erityisviranomaisten ja hallintopalveluyksikön välillä, vastuukysymyksiin, kuulemiskäytäntöjen toimivuuteen erityisviranomaisten ja hallintopalveluyksikön välillä sekä uuden viraston resurssien käyttöön ja tehostamispotentiaalin toteutumiseen samoin kuin erityisviranomaisten sisältötyöhön käytettävissä olevien riittävien resurssien turvaamiseen.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2023 vp

Helsingissä 29.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto