

Lausuntotiivistelmä oikeushallintovirasto- selvityksestä



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:38

Lausuntotiivistelmä oikeushallintovirastoseelvityksestä

Oikeusministeriö

ISBN PDF:978-952-259-779-3

Helsinki 2019

Kuvailulehti

| | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------|--------------------------|
| Julkaisija | Oikeusministeriö | 25.7.2019 | |
| Tekijät | Aleksi Karvonen | | |
| Julkaisun nimi | Lausuntotiivistelmä oikeushallintovirastoseselvityksestä | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:38 | | |
| Diaari/hankenumero | VN/6598/2018 | Teema | Mietintöjä ja lausuntoja |
| ISBN PDF | 978-952-259-779-3 | ISSN PDF | 2490-1172 |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-779-3 | | |
| Sivumäärä | 32 | Kieli | suomi |
| Asiasanat | hallinnon kehittäminen, itsenäisyys, päätöksenteko | | |
| Tiivistelmä | <p>Oikeusministeriö pyysi lausuntoa oikeushallintovirastoseselvityksestä, jonka tavoitteena oli selvittää vaihtoehtoja oikeusministeriön hallinnonalan pienten ja toiminnallisesti itsenäisten toimijoiden toimintojen kokoamiseksi yhteen hallinnollisesti siten, että erillisvirastojen lainsäädäntöön ja kansainvälisiin säännöksiin pohjautuvaa varsin itsenäistä asemaa ei vaaranneta eikä niiden tehtäväkenttää tässä yhteydessä muuteta.</p> <p>Lausunnonantajien näkemykset hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisen vaikutuksista erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen vaihtelivat. Osa katsoi, ettei hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisella ole lähtökohtaisesti vaikutusta erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Osa arvioi eron tekemisen puhtaiden hallinto- ja tukitehtävien ja erillisviraston substanssiin vaikuttavien hallintotehtävien välillä haastavaksi, mutta pitivät tehtävien keskittämistä jossain määrin mahdollisena. Osassa lausunnoissa katsottiin, että hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoaminen on haastavaa tai mahdotonta, jos samalla halutaan säilyttää erillisvirastojen itsenäisyys ja riippumattomuus.</p> <p>Selvityksessä esitetyistä kahdesta hallintovirastomalleista virastohotellimallia kannatettiin enemmän kuin emovirastomallia. Lausunnonantajista kuitenkin vain pieni osa lausui suoraan kannattavansa jompaakumpaa mallia ja jätti mahdollisen toteutustavan jatkovalmistelussa pohdittavaksi. Osa lausunnonantajista katsoi, ettei kumpikaan selvityksessä ehdotetuista malleista ole toteuttamiskelpoinen, koska ne uhkaavat erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.</p> | | |
| Kustantaja | Oikeusministeriö | | |
| Julkaisun myynti/jakaja | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Presentationsblad

| | | | |
|--|--|-----------------|-------------------------------|
| Utgivare | Justitieministeriet | 25.7.2019 | |
| Författare | Aleksi Karvonen | | |
| Publikationens titel | Bedömningspromemoria om utredningen om ett ämbetsverk för justitieförvaltningen. | | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:38 | | |
| Diarie- /projektnummer | VN/6598/2018 | Tema | Betänkanden och utlåtanden |
| ISBN PDF | 978-952-259-779-3 | ISSN PDF | 2490-1172 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-779-3 | | |
| Sidantal | 32 | Språk | finska |
| Nyckelord | förvaltningsutveckling, självständighet, beslutsfattande | | |
| Referat | <p>Justitieministeriet begärde utlåtande om utredningen om ett ämbetsverk för justitieförvaltningen. Utredningens syfte var att utreda alternativ till att administrativt sammanföra små och självständiga aktörer med en fristående verksamhet på justitieministeriets förvaltningsområde så att den tämligen självständiga ställning som fristående ämbetsverk har med stöd av lagstiftning och internationella bestämmelser inte äventyras och deras uppgiftsområde inte ändras i detta sammanhang.</p> <p>Remissinstansernas syn på vilka konsekvenser ett sammanförande av förvaltnings- och stöduppgifter skulle ha för de fristående ämbetsverkens självständighet och oberoende varierade. Vissa ansåg att sammanförandet av förvaltnings- och stöduppgifter i princip inte påverkar de fristående ämbetsverkens självständighet och oberoende. Vissa bedömde att det är svårt att göra skillnad mellan renodlade förvaltnings- och stöduppgifter och förvaltningsuppgifter som inverkar på substansen vid fristående ämbetsverk, men ansåg det i viss mån möjligt att centralisera uppgifterna. I vissa utlåtanden ansågs det svårt eller omöjligt att sammanföra förvaltnings- och stöduppgifter, om man samtidigt vill bevara de fristående ämbetsverkens självständighet och oberoende.</p> <p>Av de två modeller för förvaltande ämbetsverk som föreslås i utredningen, fick modellen med myndighetshotell ett större understöd än modellen med ett moderämbetsverk. Av remissinstanserna var det dock endast en liten del som direkt uttalade sitt stöd för någondera modellen utan överlät åt den fortsatta beredningen att dryfta genomförandesättet. Vissa remissinstanser ansåg att ingendera av de föreslagna modellerna är genomförbar, eftersom de utgör ett hot mot de fristående ämbetsverkens självständighet och oberoende.</p> | | |
| Förläggare | Justitieministeriet | | |
| Beställningar/ distribution | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Sisältö

| | | |
|----------|--|----------|
| 1 | Johdanto | 6 |
| 2 | Lausunnonantajien arviot oikeushallintovirastonselvityksestä | 9 |
| 2.1 | Yleistä | 9 |
| 2.2 | Lausunnonantajien arviot hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisen vaikutuksista erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen | 10 |
| 2.3 | Lausunnonantajien arviot hallintotehtävien yhteen kokoamisen vaikutuksista erillisvirastojen perustehtävien hoitamisen uskottavuuteen loukattujen ihmisten suojaamisen ja edistettävien arvojen kannalta | 15 |
| 2.4 | Lausunnonantajien näkemykset ja perustelut tulisiko jatkovalmistelussa preferoida jompaakumpaa ehdotetuista hallintovirastomalleista | 18 |
| 2.5 | Lausunnonantajien arviot koskien selvityksessä esitettyä toimivallan jakoa ja tehtävien valmistelu- ja ratkaisumalleja oikeusministeriön, hallintoviraston ja erillisvirastojen välillä | 23 |
| 2.6 | Lausunnonantajien muut selvitystä koskevat huomiot | 28 |

1 Johdanto

Oikeusministeriö asetti 12. joulukuuta 2018 varatuomari Juhani Jokisen selvityshenkilönä selvittämään ministeriön yhteydessä toimivista erillisvirastoista koostuvan toimijan mahdollista perustamista.

Tavoitteena oli selvittää vaihtoehtoja hallinnonalan pienten ja toiminnallisesti itsenäisten toimijoiden toimintojen kokoamiseksi yhteen hallinnollisesti siten, että hallinnonalalla toimivien erillisvirastojen lainsäädäntöön ja kansainvälisiin säännöksiin pohjautuvaa varsin itsenäistä asemaa ei vaaranneta eikä niiden tehtäväkenttää tässä yhteydessä muuteta. Toimeksiannossa tarkoitettuja erillisvirastoja ovat Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti HEUNI, lapsiasiavaltuutettu, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Selvityshenkilö toteaa, että erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtävien hoidon rakenne on perusteltua järjestää tavalla, joka korostaa erillisvirastojen riippumattomuutta poliittisesti ohjatusta ministeriöstä ja mahdollistaisi samalla tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan hallinto- ja tukitehtävien hoitamisen. Siten 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 nykyisin hoitamat hallintotehtävät, jotka niiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaarantamatta voitaisiin tehdä mittakaavaetuja hyödyntäen keskitetysti, siirrettäisiin niin ikään hallintoasioista vastaavalle virastolle.

Selvityshenkilö esittää kahta vaihtoehtoista mallia erillisvirastojen yhteisten hallinto- ja tukitehtävien järjestämiseksi.

1. Emovirastomallissa tietosuojavaltuutetun toimisto muutettaisiin virastoksi, jonka itsenäinen hallintoyksikkö tuottaisi määrätyt hallinto- ja tukipalvelut kaikille erillisvirastoille.

2. Virastohotellimallisissa erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtävien hoitamista varten perustettaisiin kokonaan uusi virasto.

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa oikeushallintovirastoseelvityksestä. Lausuntokierros oli 29.3.–31.5.2019. Oikeusministeriö sai kaikkiaan 30 lausuntoa, joista kahdessa lausunnonantaja ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa.

Oikeusministeriö pyysi selvityksestä lausuntoa 52 taholta. Erityisesti pyydettiin ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- Kansalliset ja kansainväliset säädökset edellyttävät erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Miten katsotte hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisen vaikuttavan erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen?
- Miten arvioitte hallintotehtävien yhteen kokoamisen vaikuttavan erillisvirastojen perustehtävien hoitamisen uskottavuuteen loukattujen ihmisten suojaamisen ja edistettävien arvojen kannalta?
- Tulisiko jatkovalmistelussa preferoida jompaakumpaa ehdotetuista hallintovirastomalleista? Mitkä ovat perustelut kannallenne?
- Miten arvioitte selvityksessä esitettyä toimivallan jakoa ja tehtävien valmistelu- ja ratkaisumalleja oikeusministeriön, hallintoviraston ja erillisvirastojen välillä? (Ehdotuksia on käsitelty selvityksen luovutuskirjeessä s. 9-12 sekä luvuissa 15-17).
- Muut selvitystä koskeva huomiot.

Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi –sivustolla ja kaikki annetut lausunnot ovat sivustolla luettavissa. Lausuntopyyntöstä ilmenevät tahot, joilta lausuntoa pyydettiin. Lausunto saatiin seuraavilta tahoilta:

Akava ry
 Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry (EK)
 Folktinget (ei lausuttavaa)
 Konkurssiasiamies
 Lapsiasiavaltuutettu
 Lastensuojelun keskusliitto ry
 Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)
 Liikenne- ja viestintävirasto (ei lausuttavaa)
 Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)
 Miesjärjestöjen keskusliitto
 Naisjärjestöjen keskusliitto
 Onnettomuustutkintakeskus (OTKES)
 Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)
 Puolustusministeriö (PLM)
 Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)
 Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK (SAK)
 Tasa-arvoasiain neuvottelukunta TANE (TANE)

Tasa-arvovaltuutettu
Tietosuojavaltuutettu
Trasek ry (Trasek)
Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)
Ulkoasiainministeriö (UM)
Valtioneuvoston kanslia (VNK)
Valtioneuvoston oikeuskansleri (oikeuskansleri)
Valtiovarainministeriö (VM)
Vammaisfoorumi ry (Vammaisfoorumi)
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI (HEUNI)
Ympäristöministeriö (YM)

Lausuntojen koko sisältöä ei ole välttämättä toistettu yksityiskohtaisesti tässä tiivistelmässä. Lausumia on lyhennetty, ryhmitelty uudestaan ja niiden kieliasua on yhtenäistetty. Lauseita on myös siirretty eri otsikoiden alle siten, että kutakin lausuntopyyntöä koskevat lausumat on pyritty kokoamaan yhteen. Kaikki korostukset ovat tiivistelmän toimittajan lisäämiä.

2 Lausunnonantajien arviot oikeushallintovirastonselvityksestä

2.1 Yleistä

Seitsemästä oikeushallintovirastonselvityksen piiriin kuuluneesta erillisvirastosta kuusi antoi lausunnon selvityksestä. Lausunnoissaan erillisvirastot totesivatkin arvioivansa selvitystä lähtökohtaisesti oman asemansa pohjalta. Osa selvityksen piiriin kuulumattomista lausujista ilmaisi myös arvioivansa selvitystä jonkin tietyn erillisviraston toiminnan näkökulmasta.

Lausunnonantajien näkemykset hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisen vaikutuksista erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen vaihtelivat. Kaikki lausunnonantajat kuitenkin katsoivat, että erillisvirastojen riippumattomuuden ja itsenäisyyden turvaamisen tulee olla lähtökohtana uudistamiselle. Osa lausunnonantajista totesi, ettei hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisella ole lähtökohtaisesti vaikutusta erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Osa arvioi eron tekemisen puhtaiden hallinto- ja tukitehtävien ja erillisviraston substanssiin vaikuttavien hallintotehtävien välillä haastavaksi, mutta pitivät tehtävien keskittämistä kuitenkin jossain määrin mahdollisena. Kuudessa lausunnossa katsottiin, että hallinto- ja tukitehtävien keskittäminen on haastavaa tai mahdotonta, jos samalla halutaan säilyttää erillisvirastojen itsenäisyys ja riippumattomuus.

Oikeushallintovirastonselvityksessä esitetyistä kahdesta virastomallista lausunnonantajien keskuudessa virastohotellimallia kannatettiin enemmän kuin emovirastomallia. Lausunnonantajista kuitenkin vain pieni osa kuitenkin lausui suoraan kannattavansa jompaakumpaa mallia. Osa lausunnonantajista ei halunnut ottaa tässä vaiheessa kantaa kummankaan mallin puolesta tai vastaan, vaan piti tärkeänä valittavasta mallista riippumatta, että erillisvirastojen itsenäisyys ja riippumattomuus turvataan. Osa lausunnonantajista katsoi, ettei kumpikaan selvityksessä ehdotetuista malleista ole toteuttamiskelpoinen, koska ne uhkaavat erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

2.2 Lausunnonantajien arviot hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisen vaikutuksista erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen

Elinkeinoelämän keskusliitto, Lastensuojelun Keskusliitto ja puolustusministeriö eivät katso pelkkien hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisen lähtökohtaisesti vaikuttavan erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. **EK** tarkensi tarkoitavansa itsenäisyydellä ja riippumattomuudella tässä erillisvirastojen perustehtävään, eli viranomaispalveluiden tuottamiseen ja niiden sisältöön liittyvää itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Konkurssiasiamies, Oikeuskansleri, työ- ja elinkeinoministeriö, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, SAK, tasa-arvoasiain neuvottelukunta, maa- ja metsätalousministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, Akava ja tietosuojavaltuutettu katsovat, että hallinto- ja tukitehtävien keskittäminen ei ole täysin yksiselitteistä tai keskittämisessä on kiinnitettävä erityistä huomiota erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen.

VNK ja TEM eivät katso hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisen sinällään vaarantavan erillisvirastojen itsenäisyyttä, mutta toteavat, että eron tekeminen puhtaiden hallinto- ja tukitehtävien ja viraston ydintehtäviin vaikuttavien hallintoasioiden välillä ei ole yksiselitteistä. TEM näkee, että tällöin on riskinä, että erillisvirastojen riippumattomuus ja itsenäisyys tosiasiallisesti vähenevät. Lisäksi TEM:in mukaan erillisvirastoilla voi olla keskenään ristiriitaisia intressejä ja hallinto- ja tukitehtävien yhdistämisen saattavan ajan mittaan johtavan erillisvirastojen substanssiasioden enenevään integraatioon.

Vaikkei pelkkien hallinto- ja tukitehtävien osittainen yhteen kokoaminen lähtökohtaisesti vaarantaisi erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, **konkurssiasiamiehen** mukaan mahdolliselle uudelle hallintopalveluyksikölle olisi kuitenkin syytä määrittellä tarkoin rajat, joilla turvataan ratkaisuvallan säilyminen viranomaisilla itsellään keskeisissä asioissa, kuten toiminnan kohdentamiseen liittyvissä asioissa, substanssiitännäisissä kysymyksissä ja rekrytoinnissa. **VM:n** näkemyksen mukaan hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoaminen ei sinällään vaikuta erillisvirastojen toimintojen ja tehtävien itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen heikentävästi. VM pitää tärkeänä, että muutoksen yhteydessä tullaan lainsäädännöllisen keinoin varmistamaan kunkin toiminnon asema itsenäisenä ja riippumattomana toimijana ottaen huomioon sen erityispiirteet ja substanssitoiminnasta aiheutuvat vaatimukset.

Oikeuskansleri huomauttaa selvitykseen sisältyneiden erillisvirastojen olevan tehtäviltään osin hyvin erilaisia, mistä seuraa, että itsenäisyydellä ja riippumattomuudella on niiden toiminnassa virastokohtaisesti erilaista painoarvoa. Erityisesti valvontaviranomaisten tehtäviä hoitavien erillisvirastojen toiminnan osalta oikeuskanslerin mukaan korostuu itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus. Oikeuskansleri katsoo, että selvityksessä lueteltujen yhteen koottavien hallinto- ja tukitehtävien merkitys erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen vaihtelee tapauskohtaisesti jopa merkittävästi. Teknisten tukipalveluiden yhteen kokoamisella ei oikeuskanslerin mukaan liene olevan vaikutusta itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Oikeuskansleri kuitenkin korostaa, että mitä lähemmin yhteen koottavat hallintotehtävät sen sijaan kytkeytyvät erillisvirastojen substanssityöhön, sitä tarkemmin on pohdittava yhteen kokoamisen vaikutusta erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mukaan mitä suurempaa itsenäisyyttä ja riippumattomuutta virastolta tai viranomaiselta edellytetään, sitä vähäisemmiksi jäävät mahdollisuudet yhdistää niiden hallinnollisia toimintoja. Erilaisten tukipalveluiden ja muiden yhteishankintojen toteuttamisen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo voivan olevan mahdollista, mutta vaarana on se, että suurimpien virastojen intressit ja tarpeet ohjaavat tukipalveluiden ja hankintojen sisältöä niin, etteivät ne ole tarkoituksenmukaisia pienempien virastojen toiminnan kannalta ja voivat olla jopa riskitilassa niiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden kanssa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mukaan valvontaviranomaisten hallinnon järjestämisen lähtökohtana tulee olla niiden lakisääteliset tehtävät ja mitä edellytyksiä ja rajoitteita niistä seuraa hallinnon järjestämiselle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo lausunnossaan esille, ettei sen pienenä virastona ole tarkoituksenmukaista itse tai ilman tukea pyrkiä hoitamaan harvoin toistuvia mutta erityisosaamista vaativia hallintotehtäviä ja yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut olennaista tukea oikeusministeriöltä tällaisten tehtävien hoitamiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan, kun valtuutettu on itse kääntynyt ministeriön puoleen näissä asioissa saadakseen tukea toimintaansa, se ei ole uhannut valtuutetun itsenäisyyttä tai riippumattomuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että mikäli oikeusministeriö päättää lopettaa tai siirtää tällaisen tuen antamisen jollekin toiselle taholle, ei tällä ole erityistä merkitystä valtuutetun itsenäisyydelle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa kuitenkin, että harkintavallan käyttöä sisältävät henkilöstö- tai talouspäätökset tulee säilyttää itsenäisten virastojen päätösvallassa, ja ainoastaan niiden valmistelua voidaan joltakin osin siirtää viraston ulkopuolelle vaarantamatta erillisviraston itsenäisyyttä.

Lapsiasiavaltuutetun mukaan keskeistä toteutusvaihtoehdon valinnassa on varmistaa, että erillisvaltuutetut saavat riittävät tuki- ja asiantuntijapalvelut ja niiden tulee säilyä vähintään samantasoisina kuin nykyiset oikeusministeriön tarjoamat palvelut ovat

olleet. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallintoviraston hoidettavaksi voitaisiin siirtää vain sellaisia rutiiniluonteisia tehtäviä, joissa substanssiosaamisella ei ole merkitystä. Lisäksi lapsiasiavaltuutetun mukaan on huolehdittava siitä, että erillisvaltuutettujen toimistoissa säilyy tarvittava osaaminen toimistojen vastuulle jäävien hallintotehtävien hoitamiseksi.

SAK huomauttaa erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen molemmissa ehdotetuissa malleissa vaikuttavan se, mitkä tehtävät määritellään hallinnollisiksi tehtäviksi ja siirrettäviksi keskitettyyn yksikköön.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta katsoo osan hallintotehtävistä kytkeytyvän tiiviisti erillisviraston työn johtamiseen sekä substanssiasioihin ja toimivallan järjestelyillä on keskeinen merkitys erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Itsenäisyyden ja riippumattomuuden toteutuminen edellyttää TANE:n mukaan keskeisten perustoimintojen erillisyyttä, koskien myös taloutta ja hankintoja. TANE pitää tärkeänä varmistaa, ettei valtuutettujen toiminnan itsenäisyyteen ole mahdollista puuttua resurssi-järjestelyn kautta. TANE huomauttaa eron tekemisen puhtaiden hallinto- ja tukitehtävien ja erillisvirastojen substanssiin keskeisesti vaikuttavien hallintotehtävien välillä olevan vaikeaa.

Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan hallinto- ja tukitehtävien kokoaminen yhteen ja siirtäminen pois erillisvirastoilta voi kasvattaa erillisvirastojen varsinaiseen toimintaan käytössä olevien resurssien määrää, mutta samalla se periaatteellisella tavalla heikentää erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. MMM katsoo, että hallinto- ja tukitehtävien kokoaminen yhteen ei kuitenkaan merkitse sitä, että erillisvirastot eivät voisi hoitaa tehtäviään.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan esitetty uudistus voisi koskea lähinnä erityisvaltuutettujen tukitehtävien tarkoituksenmukaista järjestämistä kokoamalla niitä yhteen. Ulkoministeriö arvioi, että teknisten tukitehtävien keskittämällä ei todennäköisesti olisi vaikutusta valtuutettujen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Sen sijaan hallinto- ja tukitehtävien keskittämiseen UM uskoo liittyvän seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa valtuutettujen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. UM katsoo talous- ja henkilöstöhallinnon olevan voimakkaasti sidoksissa valvontatyön tosiasialliseen toteuttamiseen.

Akava katsoo, että hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoaminen ei saa vaarantaa erillisvirastojen asiantuntijaresursseja. Akavan näkemyksen mukaan hallinto- ja tukitehtävien sekä substanssitoimintojen kesken ei saa päästää syntymään missään olosuhteissa intressiristiriitää, joka vaikeuttaa erillisviraston toimintaa ja kehittämistä. Akava pitää tärkeänä, että viestintää ja tiedonhallinnan julkisuuden ja salassapidon rajanve-

toa koskevissa toiminnoissa huolehditaan erillisvirastojen itsenäisyyden ja riippumattomuuden säilymisessä. Akavan mukaan tukitehtävien keskittäminen voi kuitenkin kaivata virastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Akava perustelee näkemystään sillä, että valtion hallinnossa ICT- ja HR-palveluiden siirto ulos virastoista ja keskittäminen muualle on vaikuttanut toimijan palveluaikojen ja -hintojen kautta virastojen toimintaan. Akava katsoo selvityksessä myönteiseksi tavoitteen vahvistaa erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta substanssiasioissa lisäämällä rakenteellista etäisyyttä poliittisesti ohjattuun ministeriöön.

Tietosuojavaltuutetun mukaan selvityksessä ei arvioida tietosuojasetuksen 52 artiklaa, joka ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Tietosuojavaltuutettu viittaa artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden tehtävänä on varmistaa tietosuojaviranomaisen riippumattomuuden toteutuminen esimerkiksi varmistamalla, että sille on osoitettu riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöstöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti. Tietosuojavaltuutetun käsitys on, että jo nyt voidaan nykytilanteen osalta havaita kehittämiskohteita sen varmistamiseksi, että tietosuojaviranomaisen itsenäisyys vastaisi paremmin EU:n perusoikeuskirjan ja tietosuojasetuksen edellyttämiä. Tietosuojavaltuutetun mukaan hankkeen lähtökohtaan liittyvä ongelma heijastuu sellaisenaan kielteisesti ainakin tietosuojaviranomaisen kannalta hankkeen sinänsä perusteltuihin tavoitteisiin ja raportissa esitettyihin ratkaisuvaihtoehtoihin.

Naisjärjestöjen Keskusliitto, Trasek, tasa-arvovaltuutettu, HEUNI, Vammaisfoorumi ja sosiaali- ja terveysministeriö katsovat, että erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoaminen on haastavaa, jos halutaan säilyttää virastojen itsenäisyys ja riippumattomuus

Tasa-arvovaltuutetun mukaan arvioitaessa hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisen vaikutusta erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen niistä ei voida puhua yhtenä kokonaisuutena. Tasa-arvovaltuutettu katsoo osan hallintotehtävistä kytkeytyvän erillisvirastojen substanssityöhön, kun taas osalla tehtävistä kytkentää ei ole. Tasa-arvovaltuutettu pitää ongelmallisena selvityksen ehdotuksia, jotka koskevat toimivaltaa ydintoimintoihin keskeisesti vaikuttavissa hallintoasioissa. Toiminnan sisältöön vaikuttavissa asioissa tasa-arvovaltuutetun mukaan päätösvalta ei voi olla jaettu tasa-arvovaltuutetun ja hallintoviraston välillä. Vammaisfoorumi tukee lausunnossaan tätä tasa-arvovaltuutetun näkemystä.

Naisjärjestöjen Keskusliiton ja Vammaisfoorumin mukaan oikeushallintovirastoselevityksessä esitetystä malleista kumpikaan ei tue tai vahvista tasa-arvovaltuutetun tai muiden erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaan päinvastoin murentaa sitä. **Vammaisfoorumi** katsoo etenkin yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertai-

suuslautakunnan tehtävämääriin nähden resurssien olevan tällä hetkellä vaatimattomia, jolloin avustavien ja teknisluonteisten hallintoasioiden siirtämisellä tuskin saavutetaan toimintaresurssien merkittävää kasvua tai taloudellista säästöä. Vammaisfoorumin mukaan keskittämisen vaikutukset voivatkin olla päinvastaiset kuin mitä selvityksessä annetaan ymmärtää. Vammaisfoorumi katsoo ehdotetun muutoksen voivan kasvattaa byrokratiaa, lisätä kustannuksia ja vaikuttaa negatiivisesti valtuutetun ja muiden erillisvirastojen työn sujuvuuteen, kun hallintotehtävät jakautuvat kahden eri toimijan, erillisviraston ja hallintaviraston välillä. Vammaisfoorumin mukaan ehdotetut mallit eivät tue tavoitteita hallinnon järjestämisestä päivittäisen työn kannalta mahdollisimman sujuvasti, selkeästi ja yksinkertaisesti ja erillisvirastoilla säilyy päätösvalta omaan toimintaansa vaikuttavissa asioissa.

Trasek katsoo valtuutettujen hallintotehtäviin kuuluvan oman alan substanssiasiat sekä henkilöstön virkaan ottaminen ja työn johtaminen, eikä näitä työtehtäviä Trasekin mukaan voida noin vain siirtää yhteiseen hallintovirastoon.

HEUNI:n mukaan selvityksessä esitetyn perusteella on kyseenalaista, miten käytännössä voidaan erottaa puhtaasti hallinnolliset asiat varsinaisesta asiantuntijatyöstä. HEUNI huomauttaa sillä olevan tutkimustyön luonteesta johtuen erilaisia hallinnollisia prosesseja, työkaluja ja tarpeita, jotka eroavat muista erillisvirastoista ja tästä syystä hallinnollisten tehtävien siirtäminen yhteiseen hallintoon voi vaarantaa HEUNI:n riippumattomuuden ja itsenäisyyden.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kaikkia hallintotehtäviä voi erottaa erillisviraston substanssiasioden hoitamisesta tai viraston johtamisesta. STM katsoo tämän voivan käytännössä johtaa hallinto- ja tukitehtäviä yhteen koottaessa tasa-arvovaltuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden kapenemiseen lain tarkoituksen vastaisesti.

2.3 Lausunnonantajien arviot hallintotehtävien yhteen kokoamisen vaikutuksista erillisvirastojen perustehtävien hoitamisen uskottavuuteen loukattujen ihmisten suojaamisen ja edistettävien arvojen kannalta

Valtiovarainministeriö, puolustusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ope- tus- ja kulttuuriministeriö ja Elinkeinoelämän keskusliitto eivät katso hallintotehtävien keskittämisen vaikuttavan haitallisesti erillisvirastojen toiminnan uskottavuuteen.

EK:n mukaan virastojen sisäinen asiakaspalvelu ei saa heikentyä muutoksen yhteydessä ja rakennemuutokset tai hallinnon sisäinen tehostaminen eivät saa näkyä ulkoisen asiakaspalvelun tai palveluiden tuottamisen heikentymisenä asiakkaille. **OKM** ei katso hallinto- ja tukitehtävien organisoinnin valtion sisällä olevan asia, jonka perusteella arvioidaan viraston perustehtävien uskottavuutta loukattujen ihmisten suojaamisen ja edistettävien arvojen kannalta. **OKM**:stä asiassa merkittävämpää on riittävästi resursoidut hallinto- ja tukipalvelut.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hallinto- ja tukitehtävien kokoamisella ei pitäisi olla negatiivista vaikutusta erillisvirastojen perustehtävien hoitamisen uskottavuuteen eikä tosiasiallista heikentävää vaikutusta eri toimintojen itsenäisyyteen tai riippumattomuuteen, kun erityistä huomiota vaativat kohdat tunnistetaan ja huomioidaan riittävällä tavalla lainsäädännössä. **VM:n** mukaan on huomioitava myös se miltä tehtäväjärjestely ulkopuolelta katsottuna näyttää ja luottamus viranomaisen riippumattomuuteen tulee pystyä säilyttämään organisaatiouudistuksissa.

Valtioneuvoston kanslia, tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, konkurssiasiamies eivät arvioi suoraan kummankaan selvityksessä ehdotetun virastomallin vaikutuksia erillisvirastojen perustehtävien hoitamisen uskottavuuteen, mutta katsovat erityisesti valvontaviranomaisten kohdalla itsenäisyyden ja riippumattomuuden olevan olennainen osa toiminnan uskottavuutta ja siihen tulisi kiinnittää erityistä huomioita hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisessa.

VNK toteaa virastorakenteen, missä valvonnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta joudutaan suojelemaan erityisin säännöksin, on julkisuudessa ja valvottavien keskuudessa vaikeampi hyväksyä ja ymmärtää.

Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan valtuutetun nykyiseen tapaan erillisvirastona toimiminen on luonut uskottavan lähtökohdan tasa-arvovaltuutetun perustehtävän hoitamiselle ja nykyisenlainen hallinnollinen sijainti oikeusministeriön hallinnonalalla ei ole vaikuttanut kielteisesti valtuutetun kuvaan kansalaisten parissa. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä huolehtia jatkossakin siitä, että valtuutetun itsenäisyys ja riippumattomuus toteutuvat sekä tasa-arvovaltuutetun asema näyttää sellaiselta ulospäin. Hankkeella ei tasa-arvovaltuutetun mukaan tule luoda virastorakennetta, jossa asema itsenäisenä viranomaisena jää epäselväksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että kaikenlainen hallinnollinen kehittäminen tehdään ennen kaikkea erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta kunnioittaen ja turvaten. Näin yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan voidaan välttää kielteiset vaikutukset kunkin erillisviraston toiminnan uskottavuuteen ja arvostukseen. **Konkurssiasiamies** pitää hallintotehtävien yhteen kokoamisen ulospäin näyttäytymistä osittain viestinnällisenä kysymyksenä, ja jos hallintotehtävien yhteen kokoamisen toteutuksessa viranomaistoimintojen itsenäisyys ja riippumattomuus säilyvät, ei perustoimintojen uskottavuus välttämättä vaarannu. Konkurssiasiamies huomauttaa myös hyvällä toteutuksella valtion tarjoamien suojamekanismeihin liittyvien palveluiden monimuotoisuuden voivan tulla uudella tavalla yleisön tietoisuuteen.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että sinänsä hallintotehtävien keskittäminen ei suoraan vaikuta uskottavuuteen, vaan voi jopa edistää sitä, jos sen tuloksena erillisvaltuutetut voivat keskittyä entistä tehokkaammin hoitamaan oman toimialansa mukaisia substanssitehtäviä. Uskottavuuden säilyttäminen edellyttää lapsiasiavaltuutetun mukaan sitä, että hallintotehtävien kokoaminen yhteen toteutetaan erillisvaltuutettujen riippumattomuutta ja itsenäisyyttä tukien, ei sitä millään tavoin vaarantaen.

Oikeuskansleri katsoo erityisesti valvontaviranomaisen tehtäviä hoitavien erillisvirastojen kohdalla itsenäisyyden ja riippumattomuuden olevan olennainen osa toiminnan uskottavuutta. Tällöin oikeuskanslerin mukaan etenkin substanssityöhön kytkeytyvien hallintotehtävien yhteen kokoamisella voi olla vaikutusta valvontaviranomaisen perustehtävien hoitamisen uskottavuuteen. Oikeuskansleri arvioi virastohotellimallissa mahdollisen vaikutuksen uskottavuuteen lienevän pienempi kuin emovirastomallissa, koska virastohotellimallissa painottuisivat hallintoasioiden järjestämisen selkeys ja erillisvirastojen toisiinsa kohdistaman valvonnan parempi uskottavuus. Oikeuskanslerin mukaan kyse ei ole pelkästään siitä, miten hallintotehtävien yhteen kokoaminen tosiasiaa vaikuttaa erillisvirastojen perustehtävien hoitamiseen, vaan myös siitä, millä toiminta ulospäin näyttää. **Työ- ja elinkeinoministeriö** pitää mahdollisena, että erillisvirastot eivät näyttäydy kansalaisille yhtä itsenäisinä ja riippumattomina, vaikka hallintotehtävien yhteen kokoaminen ei vaikuttaisikaan erillisvirastojen substanssiasioden hoitoon.

Akava katsoo objektiivisuuden ja riippumattomuuden olevan keskeisiä periaatteita erityisesti silloin, kun kysymys on valvonnasta. Akavan mukaan virastojen toiminnan läpinäkyvyys sekä toimintojen joustavuus lisäävät kansalaisten luotettavuutta virastojen toimintaa kohtaan. Lisäksi Akava huomauttaa, että palveluketjujen toimivuus tulee turvata niin erillisvirastojen ja mahdollisen hallinto- ja tukitehtävien keskittämisen välillä, niin myös kansalaisen, yksilön saaman palvelun osalta.

Vaikka tehtävien itsenäisyyden ja riippumattomuuden oletetaan tosiasiallisesti säilyvän, **sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö** pitää tärkeänä itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkymistä selkeästi myös ulospäin. STM pitää todennäköisenä, että hankkeessa esitetty, erilaisia tehtäviä hoitavien virastojen yhteen kokoaminen heikentäisi erillisviraston itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevaa julkisuuskuvaa.

Tietosuojavaltuutetun mukaan jokainen hallinnollisen ratkaisu, joka saattaisi vähentää toiminnan laadullista tai määrällistä tehokkuutta tai hallinnollista itsenäisyyttä ja riippumattomuutta tai saattaisi edes sellaiselta vaikuttaa, ei ole toivottavaa.

Naisjärjestöjen Keskusliitto, tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Vammaisfoorumi, HEUNI sekä **yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta** katsovat kummankin oikeushallintovirastoseselvityksessä esitetyn virastomallin tai hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoaminen heikentävän erillisvirastojen toiminnan uskottavuutta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo kummankin esitetyn mallin sisältävän sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka tosiasiallisesti heikentävät erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Lisäksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mukaan yhteistilojen seurausvaikutukset saattaisivat vaikuttaa arveluttavilta ulkopuolisten, oikeusturvan subjektien asemassa olevien näkökulmasta.

Naisjärjestöjen Keskusliiton mukaan selvityksessä esitetty huoli erillisvirastojen ja oikeusministeriön läheisestä yhteydestä asettuu erikoiseen valoon, koska selvityksessä ei ehdoteta erillisvirastojen siirtämistä pois oikeusministeriön hallinnonalalta muutoin kuin hallinnon osalta.

HEUNI:n mukaan luottamuksellisen suhteen tutkittaviin on ensisijaisen tärkeä ja mieluinen kuva HEUNI:sta toimijana vaikuttaa tähän suhteeseen sekä mahdollisuuteen tehdä tutkimusta loukattujen ihmisryhmien kokemuksista. HEUNI:n mukaan hyvin erilaisten toimijoiden yhteen kokoamisen, erityisesti olemassa olevan toimijan alle, ei edistä HEUNI:n uskottavuutta itsenäisenä tutkimustoimijana.

2.4 Lausunnonantajien näkemykset ja perustelut tulisiko jatkovalmistelussa preferoida jompaakumpaa ehdotetuista hallintovirastomalleista

Valtioneuvoston kanslia, yhdenvertaisuusvaltuutettu, konkurssiasiamies, työ- ja elinkeinoministeriö, lapsiasiavaltuutettu, maa- ja metsätalousministeriö, SAK ja puolustusministeriö katsovat virastohotellimallin olevan selvityksessä esitetyistä malleista toimivampi.

VNK:n mukaan virastohotellimalli tuntuu toimivammalta, mallin selkeyden ja valvonnan paremman uskottavuuden takia. VNK katsoo virastohotellimallin turvaavan valvontatoiminnan riippumattomuutta ja itsenäisyyttä paremmin kuin emovirastomalli.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo virastohotellimallin kaikille erillisvirastoille tasa-vertaisempina mallina, jossa pystyttäisiin turvaamaan samanlaiset vaikuttamismahdollisuudet jokaiselle erillisvirastolle suhteessa hallintoyksikköön. Yhdenvertaisuusvaltuutettu näkee mallin turvaavan selkeästi myös erillisvirastojen toisiinsa kohdistaman valvonnan. Mallissa tulisi yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan kuitenkin tarkasti rajata hallintotehtävät ja mahdollinen kollegiaalinen päätöksenteko suhteessa erillisvirastojen riippumattomuuteen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan yksinkertaistetusti erillisvirastot hankkisivat ja saisivat tarvitsemansa hallintopalvelut hallintovirastosta, mutta kaikki ohjaus- ja päätösvalta säilyisi niillä itsellään. Kummankin virastomallin osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää välttämättömänä hallintotehtävien tehokkuusvaatimuksen ja erillisvirastojen itsenäisyysvaatimuksen yhteensovittamiseksi määrätyt, riippumattomuuden varmistamisessa merkitykselliset hallinnolliset tehtävät jätetään erillisvirastojen ratkaistaviksi niin, että hallintovirasto vastaisi näiden asioiden valmistelusta, niihin liittyvän asiantuntemuksen ylläpitämisestä ja niitä koskevien asiantuntijapalveluiden tuottamisesta erillisvirastoille.

Konkurssiasiamies arvelee kummankin ehdotetun hallintovirastomallin olevan mahdollista saada toimivaksi, mutta erillinen virastohotellimalli voisi olla selkeämpi, koska hallinto- ja tukipalvelut voitaisiin rakentaa alusta alkaen tätä tarkoitusta varten. Konkurssiasiamies katsoo emovirastomallia monimutkaistavan se, että tietosuojavaltuutettu on yksi selvityksen kohteena olevista viranomaisista. Konkurssiasiamies pohtii, kyetäänkö emovirastomalli toteuttamaan niin, ettei tietosuojavaltuutetun valvontaroolista suhteessa muihin yhteen koottuihin viranomaisiin syntyisi jännitteitä, jotka heijastuisivat hallintopalveluihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kannatettavampana virastohotellimallia, jossa erillisvirastot olisivat keskenään tasa-arvoisessa asemassa ja valvontaviranomaisina riippumattomampia kuin emovirastomallissa. TEM:in mukaan luonnollisesti erikseen olisi selvitettävä virastojen riippumattomuutta, jos johonkin kolmanteen malliin päädyttäisiin.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan molempiin malleihin liittyy ongelmia, jotka voivat vaarantaa erillisvaltuutettujen riippumatonta asemaa sekä heikentää hallintotehtävien hoitamista nykytilanteeseen verrattuna. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että selvityksen perusteella on jossain määrin vaikeaa arvioida millaisia hyötyjä kummastakin mallista olisi saatavissa. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että jatkovalmistelua olisi järkevämpää jatkaa virastohotellimallia kehittämällä.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että esitetyistä kahdesta mallista parempi olisi niin sanottu virastohotellimalli, koska se on kaikkien erillisvirastojen kannalta selkein ja oletettavasti johtaa siihen, että tietosuojakysymysten valvonta ei ylikorostu. MMM:n mukaan virastohotellimalli kohtelisi kaikkia erillisvirastoja yhdenvertaisesti.

SAK:n mukaan, mikäli hallintovirastomallien osalta täytetään sen lausunnossa esittämät edellytykset, on kokonaan erillinen hallintovirastomalli, jossa kaikki yhdistettävät erillisvirastot ovat samanlaisten toimintatapojen piirissä.

Puolustusministeriö toteaa yhtyvänsä selvityksen näkemykseen siitä, että hallintotehtävien hoitamisen selkeyden ja erillisvirastojen toisiinsa kohdistaman valvonnan uskottavuuden ja puolueettomuuden kannalta virastohotellimalli on parempi toimintamalli. Puolustusministeriön mukaan tarkasteltu virastohotelli näyttäisi täyttävän uudistamisen kannalta keskeiset vaatimukset sekä virastojen itsenäisyyden ja riippumattomuuden, että toimintamallin selkeyden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta.

HEUNI:n, Naisjärjestöjen Keskusliiton, Trasekin, tasa-arvoasiain neuvottelukunnan, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ja Vammaisfoorumin mukaan kumpikaan selvityksestä esitetyistä malleista ole kannatettava.

HEUNI:n mukaan erillisvirastoja yhdistämällä ei saavutettaisi parannuksia tehokkuuteen ja taloudellisuuteen HEUNI:n toiminnassa tai uskottavuuteen, jota erillisvirastojen itsenäisyys ja riippumattomuus edellyttävät. HEUNI ei myöskään katso saavutettavissa olevan sen substanssiin liittyviä merkittäviä synergiaetuja.

Naisjärjestöjen Keskusliitto ei kannata kumpaakaan ehdotetuista hallintovirastomalleista, koska katsoo niiden heikentävän tasa-arvovaltuutetun itsenäistä asemaa ja riip-

pumattomuutta Suomen lainsäädännön, sen esitöiden ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla. Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo esitetyn muutoksen kytkeytyvän oleellisesti valtuutetun ydintoimintoihin ja kyseessä ei ole puhtaasti hallinnollinen, vaan merkittävällä tavalla valtuutetun itsenäiseen asemaan vaikuttava uudistus. Naisjärjestöjen Keskusliiton huolena on, että selvityksessä esitetyllä tavalla toteutettu hallintotehtävien siirto saattaa tulevaisuudessa vaarantaa tasa-arvovaltuutetun olemassa olon. Naisjärjestöjen Keskusliitto nostaa esiin myös **tasa-arvovaltuutetun** lausunnossa esitetyn näkemyksen, jossa hallintotehtävien siirto hallintovirastoon merkitsisi valtuutetun hallinnon sijoittamista nykyistä alemmalle hallinnon tasolle, mitä voidaan pitää sen aseman heikennyksenä.

Trasek ei halua ottaa kantaa kumpaankaan hallintovirastomalliin, vaan esittää, että ainakin kaikkien valtuutettujen virastot jäivät erillisvirastoiksi niiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden takia.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ei kannata kumpaakaan esitettyä mallia, koska molempiin liittyy ongelmia etenkin erillisvaltuutettujen uskottavaan itsenäiseen ja riippumattomaan asemaan. TANE:n mukaan mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee selkeästi kuvata päätöksenteon rakenne ja eri toimijoiden tehtävät ja valtuudet käytännössä. Lisäksi TANE huomauttaa, että päätöksentekomallissa tulee turvata erillisvirastojen itsenäisyys ja riippumattomuus.

Vammaisfoorumi ei kannata kumpaakaan ehdotetuista hallintovirastomalleista, koska katsoo niiden heikentävän valtuutettujen itsenäistä asemaa ja riippumattomuutta Suomen lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla. Vammaisfoorumin mukaan selvitykseen ei sisälly vaihtoehtoa, joka säilyttäisi erillisvirastojen hallintorakenteen entisellään, vaan vain vaihtoehdot, jotka vaarantavat tasa-arvovaltuutetun ja muiden erillisvirastojen itsenäisen aseman. Vammaisfoorumi katsoo esitetyn muutoksen kytkeytyvän oleellisesti valtuutetun ydintoimintoihin ja kyseessä ole ei puhtaasti hallinnollinen, vaan merkittävällä tavalla valtuutetun itsenäiseen asemaan vaikuttava uudistus.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei ota kantaa kumpaakaan esitettyyn ja malliin viittaa kysymyksen osalta edellä esittämäänsä lausuntoon. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mukaan valvontaviranomaisen uskottavaa riippumattomuutta ja itsenäisyyttä sekä sen edellyttämää hallinnon tarkoituksenmukaista järjestämistä vaarantamatta voidaan hallintoviranomaiselle siirtää vain lähinnä teknisluonteisia hallintoon ja hankintoihin liittyviä tehtäviä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo selvityksessä esitettyjen mallien kuitenkin tarkoittavan selvästi tätä pidemmälle menevää yhteisen hallinnon järjestämistä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei pidä mahdollisena niin pitkälle menevää valvontaviranomaisten hallinnon ja hallinnollisen päätäntävällän siirtoa hallintovirastolle.

Tasa-arvovaltuutettu, tasa-arvoasiain neuvottelukunta, HEUNI ja työ- ja elinkeinoministeriö katsovat, että selvityksessä olisi pitänyt tarkastella myös muitakin vaihtoehtoja.

HEUNI:n mukaan selvityksessä ole käsitelty tarpeeksi muita vaihtoehtoja, nimenomaan HEUNI:n erityispiirteet huomioiden, kuten hallintotehtävien siirtämistä Palkeiden hoidettavaksi tai hallintorajat ylittäviä vaihtoehtoja, ja sen erityispiirteet tulee huomioida mahdollisessa jatkoselvityksessä. Myös **tasa-arvovaltuutettu** ja **maa- ja metsätalousministeriö** mainitsevat Palkeet esimerkkinä vaihtoehdosta.

Elinkeinoelämän keskusliitto, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Lastensuojelun Keskusliitto, oikeuskansleri, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, Akava, sosiaali- ja terveysministeriö ja tietosuojavaltuutettu eivät ota kantaa kummankaan esitetyn mallin puolesta.

EK pitää tärkeimpänä valita vaihtoehto, joka parhaiten tehostaa hallinto- ja tukitehtävien hoitamista sekä vähentää byrokratiaa ja päällekkäisiä tehtäviä, erillisvirastojen toiminnan reunaehdot huomioiden.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että valtion sisäiset organisaatiomallit olisi hyvä pitää suhteellisen yhdenmukaisina, koska useilla erillisratkaisuilla valtiohallinnon selkeys, hallittavuus ja mahdollisesti myös kustannustehokkuus voidaan kadottaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei ota kantaa kumpaankin vaihtoehtoon oikeusministeriön kannattaisi suuntautua. LVM toteaa oman virastouudistuksensa tavoitteena olleen vastaaminen tulevaisuuden haasteisiin kokoamalla yhteen osaamista ja resursseja. Uudistus on LVM:n mukaan osoittautunut jo tässä vaiheessa myönteiseksi muutokseksi ja sillä pystyttiin hyödyntämään synergiaetuja sekä mahdollistettiin henkilöstölle työtehtävien vaihtaminen ja kehittäminen. Uudistuksessa huomioitiin LVM:n mukaan myös tietyt itsenäistä toimivaltaa vaativat tehtävät.

Lastensuojelun Keskusliitto katsoo mallista riippumatta keskeisenä sen, että erillisvirastojen toimivalta säilyy eikä niihin tule kavennuksia. Erillisvirastoilla tulee Lastensuojelun Keskusliiton mukaan jatkossakin olla toiminnan riippumattomuuden ja arjen sujuvuuden kannalta riittävä toimivalta esimerkiksi henkilöstöä ja budjettia koskevissa asioissa.

Oikeuskanslerin mukaan molempiin malleihin liittyy omanlaisia vahvuuksia ja etuja. Oikeuskansleri katsoo, että selvityksessä ehdotetussa emovirastomallissa painottuisi ne edut, joita tietosuojaviranomaisen muuttamisella virastoksi olisi saavutettavissa ja

samalla peräänkuulutettu tietosuojaviranomaisen itsenäisyys ja riippumattomuus korostuisi. Oikeuskanslerin mukaan toisaalta virastohotellimalliin liitetyt argumentit myös ovat sinällään tärkeitä ja kannatettavia.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä sitä, että ennen kuin tehdään päätös yhden mallin puolesta, tulisi selvittää tarkemmin, miten tietosuojaviranomaisen riippumaton ja puolueeton rooli saadaan käytännössä toteutettua emovirastomallissa. YM:n mukaan ehdotusluonnosta tarkemmin tulisi selvittää eri organisaatiovaihtoehtoihin liittyviä vaikutuksia (mm. kustannukset).

Valtiovarainministeriö katsoo molemmissa vaihtoehtoisissa malleissa olevan omat etunsa ja haasteensa, joita selvityksessä on perustellusti tuotu esille. VM:n mukaan selvityksessä ei kuitenkaan ole tarkasteltu tavoitteena olevien tehokkuushyötyjen kautta saavutettavien kustannussäästöjen vaikutuksia. VM pitää perusteltuna, että näitä tarkastellaan asian jatkovalmistelussa kattavasti vaihtoehdoittain. Lisäksi VM:n mukaan vaihtoehtojen resurssiseuraamuksia tulisi jatkotyössä selvittää yksityiskohtaisemmin, koska niillä voidaan katsoa olevan välitön vaikutus eri vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuuteen. Valtiovarainministeriö pohtii, onnistuuko yhteen koottujen hallintopalveluiden toteuttaminen laadukkaasti ja tuloksellisesti niukimmilla selvityksessä esitetyillä henkilöstövoimavaroilla. VM arvelee myös rakenteen tuottavan puhdasta ns. pääällikkövirastomallia enemmän transaktiokustannuksia suuremmasta eri toimijoiden välisestä koordinointi- yhteydenpito- ja yhteensovitustarpeesta johtuen. Valtiovarainministeriö katsoo, että selvityksen perusteella ei pysty arvioimaan kumpi malleista olisi tästä näkökulmasta toteuttamiskelpoisempi.

Akava katsoo, ettei lopullista kantaa esitettyjen kahden mallin ensisijaisuudesta voi annetun selvityksen perusteella vielä antaa. Akavan näkemyksen mukaan selvityksessä tuodaan ansioituneesti esiin kummankin vaihtoehdon edut ja mahdolliset haitat. Akava esittää harkittavaksi selvitystyön jatkamista. Akavan mukaan hallinto- ja tuki-tehtävien toimiva organisointi on yleisesti kuitenkin kannatettavaa, jos yhdistämällä näitä toimintoja saavutetaan synergiaetuja näiden toimintojen osalta ja pystytään vahvistamaan resurssien toimivuutta niin yhteisten kuin erillisvirastojen osalta. Akava katsoo, että selvityksessä esiintuodut ehdotukset kaikille virastoille yhteisten ns. puhtaasti hallinnollisten palveluiden (kirjanpito, taloushallinto, it-palvelut) osalta keskittämällä ne yhden viraston alle on kannatettavaa lausunnossa edellä mainittujen reuna-ehtojen toteutuessa.

Tietosuojavaltuutetun mukaan tietosuojavaltuutetun toimisto ei voisi toimia emovirastona muiden kuin sellaisten määriteltyjen hallintotehtävien osalta, joihin ei sisälly edes välillisesti sen valvottavana olevaa henkilötietojen käsittelyä. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että toisaalta virastohotellimalli puolestaan johtaisi päätöksentekomalliin ja sellaiseen henkilöstön asemaan, jotka olisivat lausunnossa esitetyn itsenäisyys ja

riippumattomuus –määritelmän vastaisia. Tietosuojavaltuutettu huomauttaa selvityksen jättävän avoimeksi myös kysymyksen, mikä olisi se oikeudellinen instrumentti, jonka nojalla hallintovirasto toimisi.

Tasa-arvovaltuutettu huomauttaa arvioivansa lausunnossaan selvityksen luvun 17 loppupäätelmissä esitettyjä perusvaihtoehtoja hallintotehtävien tehokkuustavoitteen ja itsenäisyyden vaatimuksen yhteensovittamiseksi, eikä niinkään valintaa virastohotellin ja emoviraston välillä. Sekä virastohotelliin että emovirastoon liittyy tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan ongelmia, jotka nivoutuvat myös valittavaan valmistelu- ja päätöksentekomallin perusvaihtoehtoon. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, ettei kumpikaan ehdotettu perusvaihtoehto käy sellaisenaan jatkotyön pohjaksi.

Onnettomuustutkintakeskus pitää oman toimintansa ja muista erillisvirastoista poikkeavan tehtäväkentän kannalta tarkoituksenmukaisempänä selvittää eri turvallisuustutkintaa tekevien viranomaisten kokoamista yhteen uudeksi virastoksi.

2.5 Lausunnonantajien arviot koskien selvityksessä esitettyä toimivallan jakoa ja tehtävien valmistelu- ja ratkaisumalleja oikeusministeriön, hallintoviraston ja erillisvirastojen välillä

Valtioneuvoston kanslia ja **konkurssiasiamies** arvioivat, että erillisvirastojen päätösvaltaa palkkausasioissa voitaisiin kasvattaa. **VNK:n** mukaan virasto vastaa oman toimintansa tuloksellisuudesta ja tuntee parhaiten oman henkilöstöressurssitarpeensa. VNK katsoo myös päätösvalan keskittämisen palkkausasioissa tukevan myös viraston itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. **Tasa-arvovaltuutetun** mukaan henkilökohtaisen suorituslisän vahvistaminen kuuluisi luontevasti erillisvirastolle. **Yhdenvertaisuusvaltuutettu** katsoo myös, että henkilökohtaisen suoritusosan vahvistamisen tulisi tapahtua erillisviraston päällikön toimesta.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta katsoo toimivallan jakautumisen henkilöstöasioissa kolmeen osaan vaikuttavan sekavalta, ja erillisvirastoilla tulisi olla oikeus palkata oma henkilöstö sekä erillisvirastojen päälliköiden tulisi vahvistaa henkilöstönsä suoritusosat. **Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön** mukaan tehtävän vaativuutta ja henkilökohtaista suoritusta koskevien päätösten hajauttaminen kahdelle viranomaiselle olisi epä-

tarkoituksenmukaista ja loisi lisää byrokratiaa. STM katsoo, että ehdotetussa järjestyksessä olisi mahdotonta huolehtia palkkausjärjestelmän johdonmukaisesta soveltamisesta.

Erillisvirastojen virkojen perustamista, lakkauttamista ja muuttamista koskevaan toimivaltaan liittyen olisi **SAK:n** mukaan hyvä vielä selvittää vaikuttaako jo virkojen määrästä päättäminen tai niiden siirtäminen niin keskeisesti erillisvirastojen toimintaedellytyksiin, että niistä päättäminen on asianmukaista siirtää hallinnollisista tehtävistä yksinomaan vastaavalle hallintovirastolle tai hallintotehtäviin laajennetulle tietosuojavirastolle. SAK pitää hallinto- ja tukitehtävien yhdistämistä mahdollisena, jos yhdistäminen ei merkitse erillisvirastojen virkojen määrän vähenemistä nykyisestä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan virkaehtosopimukseen liittyvä valmistelu ja neuvottelutoiminta tulee jättää oikeusministeriön tehtäväksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei myöskään katso olevan tarvetta muuttaa virastojen tehtävien vaativuustasojen käsittelykäytäntöä hallinnonalan yhteisestä arviointi- ja kehittämistyöryhmästä.

Tietosuojavaltuutettu pitää palkkausjärjestelmään liittyvissä asioissa ongelmana sitä, ettei erillisviranomaisilla näytä olevan juuri vaikutusmahdollisuuksia, joka vaikuttaa esimerkiksi rekrytointeihin sekä henkilöstön pysyvyyteen ja viihtyvyyteen. Valtuutetun mukaan neuvottelujärjestelmään voisi lisätä viranomaisten erityisosaamista ja toimialatuntemusta.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että viraston varsinaiset viestintätehtävät ovat tehtäviä, joita ei tulisi siirtää erillisvirastoilta pois. Myös matkamääräysten antamisen MMM näkee tehtävänä, jolla tosiasiallisesti vaikutetaan virkatehtävien hoitamiseen merkittävästi. Maa- ja metsätalousministeriö pitää selvityksessä esitetyistä ratkaisumalleista ensimmäistä, jossa tietosuojavaltuutettuun toimistosta muodostettaisiin virasto, jonka hallinto hoitaisi myös muiden erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtäviä parempana, koska se turvaa paremmin erillisvirastojen riippumattomuuden ja puolueettomuuden.

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan jatkovalmistelussa tulisi selvittää, onko sellaisia alueita, joissa toimivallan jakaminen eri tahojen kesken aiheuttaisi byrokratian lisääntymistä ja täten hidastaa erillisviraston toimintaa sekä heikentää riippumattomuutta. EK pitää mahdollisena erillisvirastojen toiminnan hidastumista ja riippumattomuuden heikentymistä, jos esimerkiksi määrärahojen käytön, henkilöstön palkkauksen tai joidenkin virkajärjestelyjen osalta päätöksentekoa vaadittaisiin jatkossa usealla eri hallinnon tasolla. EK katsoo, että erillisvirastoille tulisi varmistaa selkeä toimivalta viraston jokapäiväisen toiminnan sujuvuuden varmistamiseksi.

Tasa-arvovaltuutetun mukaan selvityksessä henkilöstön käsittely jää hyvin vähäiseksi. Tasa-arvovaltuutettu huomauttaa, että erillisvirastoissa tulee jatkossakin olla nimenomaisesti hallintotehtäviä hoitavaa henkilökuntaa, koska muutoin erillisvirastojen asiantuntijat joutuvat käyttämään nykyistä enemmän työaikaansa hallinnollisten tehtävien hoitamiseen, jolloin selvityksen lähtökohta pienten virastojen paremmasta keskittymisestä substanssitehtäviin ei toteutuisi. Tasa-arvovaltuutetun mukaan ratkaisulta tasa-arvovaltuutetun ydintoimintoihin – substanssityöhön ja sen johtamiseen – vaikuttavista hallintotehtävistä tulee kuulua yksinomaan tasa-arvovaltuutetulle. Tasa-arvovaltuutettu pitää oleellisena toiminnan järjestämistä tavalla, joka tekee virastojen päivittäisestä työstä sujuvaa ja hallinnosta selkeää sekä yksinkertaista. Tasa-arvovaltuutetun mukaan hallintoasioiden, joiden hoitamisen tiedot ovat erillisvirastossa, siirtäminen pois voi merkitä hallinnollisiin asioihin käytetyn ajan lisääntymistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan virkaehtosopimukseen liittyvän valmistelu ja neuvottelutoiminta tulee jättää oikeusministeriön tehtäväksi. **Valtiovarainministeriö** ja **konkurssiasiamies** arvioivat myös virkaehtosopimusasioiden säilymisen ministeriöllä olevan perusteltua. VM katsoo, että Valtion työmarkkinalaitoksen näkemyksen mukaan ehdotus olisi kannatettava, koska oman palkkausjärjestelmän sopiminen ja ylläpito kyseiselle henkilöstömäärälle ei olisi tarkoituksenmukaista. VM:n mukaan oikeusministeriössä sovellettavan virkaehtosopimuksen ja palkkausjärjestelmän soveltamisalalla työnantajalla ja henkilöstöllä olisi edelleen mahdollisuus tuloksellisuutta edistävään palkkaukseen osana laajempaa asiantuntijatehtävien kokonaisuutta.

SAK, tasa-arvovaltuutettu, HEUNI, konkurssiasiamies ja yhdenvertaisuusvaltuutettu katsovat, että erillisvirastojen rooli tulosneuvotteluissa tulisi olla merkittävä.

SAK:n mukaan erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen vaikutetaan suurelta osin ja viimekädessä virastoille myönnettävillä taloudellisilla resursseilla, ja tältä osin on välttämätöntä, että tulosneuvotteluihin osallistuvat sekä erillisvirastot että hallintoasioista vastaava virasto ja lisäksi tulosneuvotteluissa tulisi olla kustakin erillisvirastosta henkilöstöryhmien edustus. **Tasa-arvovaltuutetun** mukaan valtuutetun tulee olla tulossopimuksen itsenäinen sopijaosapuoli ja voida päättää myönnetyn toimintamäärärahan käytöstä. **HEUNI** ja **tasa-arvoasiain neuvottelukunta** pitävät olennaisena, että erillisvirastojen tulee voida itsenäisesti valmistella omat tulostavoitteet ja virastokohtaiset määrärahojen kohdentamisen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että nykyisen itsenäisten erillisvirastojen tulsohjauksen sijaan tulisi kehittää menettely, jolla tuetaan erillisvirastojen kehittämistyötä sekä sovitaan viraston toimintaresursseista. Tulsohjauksesta poikkeavalla tavalla nimetty menettely vahvistaisi yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan virastojen itsenäisyyttä ja heikentäisi epäilyksiä riippuvuudesta.

Oikeuskansleri pitää oleellisena, että toimivallan jako ja tehtävien valmistelu- ja ratkaisumallit toteutetaan mahdollistaen erillisvirastojen tarkoituksenmukainen ja tehokas hallinto- ja tukitehtävien hoitaminen vaarantamatta erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Lapsiasiavaltuutetun mukaan jatkovalmistelussa hallintotehtävien jakoa sekä päätöksentekomenettelyitä ja vastuita hallintoviraston ja erillisvaltuutettujen välillä tulee arvioida huolellisesti erityisesti valtuutettujen riippumattoman ja tehokkaan toiminnan näkökulmasta.

Naisjärjestöjen Keskusliiton näkemyksen mukaan uudistus ei tukisi tehokasta toimintaa, vaan lisäisi hallintoa ja madaltaisi erityisvaltuutettujen erityisasemaa valtiohallinnossa. Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, ettei kumpikaan uudistus olisi omiaan tukemaan sen asettamia tavoitteita, eikä pitänyt kumpaakaan esitetyistä malleista toteuttamiskelpoisena.

Vammaisfoorumi katsoo uuden väliportaan asettamisen itsenäisten valtuutettujen ja oikeusministeriön väliin käytännössä vähentävän valtuutettujen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta sekä mahdollisuuksia itse neuvotella omien voimavarojensa kohdentamisesta ja käyttäytymisestä. Uudistus ei Vammaisfoorumin mukaan olisi omiaan tukemaan sen asettamia tavoitteita.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, HEUNI ja sosiaali- ja terveysministeriö ja tasa-arvovaltuutettu katsovat, ettei selvityksessä ole riittävästi konkretisoitu päätöksentekoprosessia tai se on epäselvää.

HEUNI pitää erityisen tärkeänä EU-rahoitukseen perustuvien hankkeiden rahoituksen käytön raportoinnin säilymistä sillä itsellään. HEUNI:n mukaan mahdollisen hallintoviraston perustaminen ei saa johtaa sen päätöksentekovallan kaventumiseen substanssityöhön olennaisesti vaikuttavien hallintotehtävien osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo selvityksessä mainittujen henkilöstöä ja koulutussuunnitelma, työsuojelun toimintaohjelma ja tasa-arvosuunnitelma olevan kiinteä osa erillisvirastojen henkilöstöpolitiikkaa eikä niitä ole mahdollista siitä erottaa. STM huomauttaa, että erillisviraston henkilöstön tulee jatkossakin olla erillisvirastojen palveluksessa.

Tasa-arvovaltuutetun mukaan selvityksen kuvaukset erillisvirastojen ydintoimintoihin keskeisesti vaikuttavia hallintoasioita koskevan toimivallan suhteen ovat epämääräisiä

ja selvityksessä ei ole tarkemmin avattu, millaisia vaikutusmahdollisuuksia erillisvirastoille jatkossa varattaisiin tai millaista toimivaltaa niille ydintoimintoihin vaikuttavissa hallintoasioissa jätettäisiin.

Valtiovarainministeriö katsoo olennaiseksi sen, että tehtäväjako mahdollistaa tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan hallintopalveluiden hoitamisen kuitenkin turvaten erillisvirastojen itsenäisyyden ja riippumattomuuden. VM:n mukaan ohjauksen osalta korostettaneen budjettiohjausta, eli itsenäisestä ja riippumattomasta asemasta huolimatta ohjauksen sisältöön kuuluu ohjaavan tahon ymmärrys siitä, miten viraston ja erillisvirastojen taloutta hoidetaan. Selvityksessä on VM:n näkemyksen mukaan pääasiallisesti kuvattu aivan oikealla tavalla sitä kenelle mitkäkin tehtävät kuuluvat. Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että talousarviolain 12 a §:n 2 momentin mukaan kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan, mutta selvityksen asiantuntijakuulemisissa ei ole kuultu vastuuviranomaisia kirjanpitoyksiköksi määrittämisen osalta. VM haluaa tuoda esiin, että mahdollinen uusi kirjanpitoyksikköesitys käsitellään normaaliin tapaan lain mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että selvityksessä on kattavasti käsitelty toimivallan jakoa ja tehtävien valmistelu ja ratkaisumalleja.

Tietosuojavaltuutettu katsoo selvityksen olevan hyvä lähtökohta asian jatkokäsittelylle, mutta korostaa, että selvityksessä on myös tuotu esiin nykytilaan liittyviä heikkouksia, jotka olisi hyvä ensin ratkaista.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan työnjaon ja toimivallan eri toimijoiden välillä tulee olla selkeä ja yksinkertainen. Puolustusministeriö katsoo, että erillisvirastoilla tulee olla käytettävissään riittävä toimivalta ja vaikutusvalta asioissa, jotka mahdollistavat tehokkaan jokapäiväisen toiminnan.

Onnettomuustutkintakeskus katsoo, että sen hallinnon kokoamisella yhteen muiden oikeushallinnon alan virastojen kanssa ei ole juurikaan saavutettavissa synergiaetuja. Itsenäisyys ja riippumattomuus eivät mahdollista OTKES:in näkemyksen mukaan rahankäytön siirtämistä hallintovirastolle. OTKES myös huomauttaa, että Onnettomuustutkintakeskuksen työ edellyttää poikkeuksellisen suurta sitoutumista ja Onnettomuustutkintakeskuksessa käytössä on yksilöllinen työaika. Tästä syystä OTKES:in mukaan hallintoviraston tukitoimintojen tulisi olla käytettävissä 24/7 periaatteella, jos Onnettomuustutkintakeskus siirrettäisiin sen yhteyteen. OTKES katsoo, että oikeusministeriössä hoidettavat tehtävät voitaisiin hoitaa oikeushallintavirastoa tehokkaammin siirtämällä nyt oikeusministeriössä hoidettavat henkilöstö- ja talousasiat Palkeisiin. Lisäksi OTKES:in mielestä olisi tarkoituksenmukaista myös hyödyntää esimerkiksi Valtorin ja Arkistolaitoksen osaamista.

2.6 Lausunnonantajien muut selvitystä koskevat huomiot

Valtioneuvoston kanslia huomauttaa käynnissä olevasta virastomuotoisen toiminnan järjestämisen periaatteet –ohjeen valmistelusta. VNK katsoo, että ohjeessa esitetyt periaatteet tulisi ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Elinkeinoelämän keskusliitto pitää viranomaisten hallinnon ja tukipalveluiden tehostamista kannatettavana hankkeena. EK:n mukaan yleisesti olisi hyödyllistä tarkastella muidenkin virastojen ja valtiohallinnon toiminnan tehostamisen mahdollisuuksia ja asiakaslähtöinen ja kustannustehokas hallinto tulisi asettaa muidenkin ministeriöiden hallinnonaloilla toimivien virastojen kehitystavoitteeksi.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo selvityksessä esitetyn erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtävien keskittämisen toteutuessaan vaarantavan erillisvirastojen itsenäistä asemaa. Tasa-arvovaltuutettu näkee tällaisen kehityksen olevan toisen suuntaista kuin mihin kansainväliset toimijat ovat suosituksissaan halunneet jäsenvaltioiden kehittävän tasa-arvoelinten asemaa. Tasa-arvovaltuutettu huomauttaa selvityksessä tulevan esiin voimakas tarve kehittää tietosuojavaltuutetun toimiston asemaa, mikä ei voi olla perusteena esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun aseman heikentämiseen. Tasa-arvovaltuutetun mukaan se ei lainvalvontaviranomaisena voi olla kiinteä osa samaa organisaatorista kokonaisuutta, johon valvonta kohdistuu, puolueettomuuttaan menettämättä. Tasa-arvovaltuutettu arvioi, että erilaisilla virastohankkeilla ei päästäisi toiminnallisesti tarkoituksenmukaiseen kokonaisuuteen, kun huomioidaan virastojen erilaisuus. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu huomauttaa virastojen erilaisen tehtäväkentän ja erilaisen asiantuntemuksen rajaavan myös sitä, mitä kollegiaalisessa elimessä voitaisiin järkevästi käsitellä. Erillisvirastojen hallintoasioiden resursoinnin pienuudesta johtuen, tasa-arvovaltuutettu suhtautuu varauksella hallintoasioiden keskittämiseen saatavien keskittämishyötyjen suuruuteen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa yhteenvedona, että valvontaviranomaisen uskottavaa riippumattomuutta ja itsenäisyyttä sekä sen edellyttämää hallinnon tarkoituksenmukaista järjestämistä vaarantamatta voidaan hallintoviranomaiselle siirtää vain lähinnä teknisluonteisia hallintoon ja hankintoihin liittyviä tehtäviä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mukaan selvityksessä esitetyt mallit kuitenkin tarkoittaisivat selvästi tätä pidemmälle menevää yhteisen hallinnon järjestämistä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei pidä mahdollisena niin pitkälle menevää valvontaviranomaisten hallinnon ja hallinnollisen päätäntävällän siirtoa hallintovirastolle.

HEUNI:n mukaan sen toiminnassa pyritään tehokkaasti hyödyntämään olemassa olevia resursseja vaikuttavuuden saavuttamiseksi, ja mahdollisen organisaatiouudistuksen on otettava huomioon, että HEUNI pystyy jatkossakin tekemään vaikuttavaa tutkimus- ja kehitystyötä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu yhtyy selvityksen näkemykseen, että erillisvirastojen olisi tarkoituksenmukaista toimia osana suurempaa kirjanpitoyksikköä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erityisvaltuutettujen tehtävissä ja hallinnollisissa toiminnoissa tiettyä yhtäläisyyttä ja mahdollisuuksia synergiaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että erityisvaltuutettuja voidaan pitää samankaltaisina yksikköinä, mutta Onnettomuustutkintakeskuksen ja HEUNI:n ottaminen mukaan selvitykseen on ollut epätarkoituksenmukaista, koska niillä ei ole varsinaista yhtymäkohtaa virastojen toiminnan, toimivaltuuksien ja tehtävien osalta. Jos virastohankkeessa edetään, yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa sen rajaamista erityisvaltuutettuihin, joilla kaikilla yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi olevan samankaltaiset vaatimukset itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta ja toisaalta kaikkien toiminnan keskeisenä tavoitteena ja tehtävänä on ihmis- ja perusoikeuksien suojeleminen.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tulisi jatkoselvityksen yhteydessä selvittää tarkemmin, millaisia muutoksia lain säännöksiin tarvittaisiin, jotta vastuista säädetään kattavasti ja tarkkarajaisesti esimerkiksi vuoden 2020 alussa voimaantulevassa tiedonhallintalaissa ja jo nyt nykyisinkin sovellettavassa yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettujen tehtävien osalta, mikäli toteutustavaksi valitaan vaihtoehto, jossa yksi virasto tuottaa hallintopalveluja erillisvirastoille. MMM katsoo, että rekisterinpitäjyydestä ja tähän liittyvistä vastuista ja tehtävistä tulisi säätää, mikäli yleinen tietosuojasetus mahdollistaa kansallisen liikkumavaran.

Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että selvityksessä huomioitujen valmisteilla olevan EU:n sähköisen viestinnän tietosuojasetuksen käsittely on kesken eikä esimerkiksi neuvostossa yhteistä näkemystä asetuksen sisällöstä ole kyetty muodostamaan ja tämä koskee myös sähköisen viestinnän tietosuojan valvontaa. LVM huomauttaa eduskunnan valmistelun aikana kiinnittäneen huomiota siihen, että toissijaisuusperiaatteen mukaan silloin, kun jäsenvaltiot voivat itse säätää ja järjestää viranomaisvalvonnan paremmin kansallisella tasolla, asiasta ei tule säätää EU-tason säännöksillä. (U 19/2017 vp, UJ 17/2018 vp, LiVL 6/2017 vp).

Lastensuojelun Keskusliitto esittää, että mikäli valitulla mallilla saavutetaan kustannussäästöjä, ne kohdennetaan toiminnan kehittämiseen ja resurssien vahvistamiseen.

Miesjärjestöjen keskusliitto katsoo tavoitteen mainittujen erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtävien keskittämisestä selvityshenkilön perustelujen mukaisesti olevan mielekäs. Miesjärjestöjen keskusliitto pitää olennaisimpina toteuttaa tämä tavalla, joka korostaa erillisvirastojen riippumattomuutta poliittisesti ohjatusta ministeriöstä.

Konkurssiasiamies pitää hyvänä, että selvityksessä on otettu huomioon muidenkin virastojen mahdollisuus myöhemmin liittyä mukaan, mikäli hallinnolliseen yhdistämiseen mennään ja liittyminen nähtäisiin tarkoituksenmukaiseksi.

Naisjärjestöjen Keskusliitto ja **Vammaisfoorumi** huomauttavat, että naisten syrjinnän poistamista koskevaa YK:n CEDAW-sopimusta valvova komitea on viimeksi vuonna 2014 esittänyt huolensa tasa-arvovaltuutetun käyttöön annettujen resurssien vähyydestä. **Naisjärjestöjen Keskusliiton** mukaan hallinnon keskittämisen sijaan tasa-arvovaltuutetun resursseja tulisi lisätä vastaamaan sen kasvanutta tehtäväkenttää. **Vammaisfoorumi** viittaa myös huoleen, jota on tuotu esiin myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintakertomuksessa K6/2018. Hallinnon keskittämisen sijaan yhdenvertaisuusvaltuutetun resursseja tulisi Vammaisfoorumin mukaan lisätä vastaamaan sen kasvanutta tehtäväkenttää.

Naisjärjestöjen Keskusliitto ja **Vammaisfoorumi** katsovat lisäksi, että Istanbulin sopimuksen toimeenpanemiseksi, olisi välttämätöntä lailla perustaa itsenäinen ja riippumaton, laajalla tiedonsaantioikeudella varustettu, naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen kansallinen raportointi. Naisjärjestöjen Keskusliitto ehdotti sen sijainniksi tasa-arvovaltuutettua, riittäväillä lisävoimavaroilla ja lisämandaatilla. Näin voitaisiin Naisjärjestöjen Keskusliiton mukaan vahvistaa tasa-arvovaltuutetun mahdollisuuksia edistää naisten oikeuksia laajemmin.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan mukaan selvityksen kohteena on tehtäviltään ja toiminnoiltaan hyvin erityyppisiä erillisvirastoja, jolloin keskittäminen ei johtaisi toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden muodostumiseen. TANE katsoo erillisvirastojen toiminnan- ja taloussuunnittelun, henkilöstökysymysten ja viestinnän olevan ydintoiminnan keskiössä. TANE toteaa, ettei niihin riitä järjestely, jossa erillisvirasto hyväksyy hallintoviraston esityksen, etenkin kun selvityksessä ei TANEn mukaan käsitellä, miten hyväksyntämenettely käytännössä toteutettaisiin. TANE arvioi hyväksyntämenettelyn lisäävän erillisvirastojen hallinnollista työtaakkaa. Päätösvallan toiminnan ja talouden keskeisissä toiminnoissa on TANEn mielestä yksiselitteisesti oltava erillisvirastoissa, jotta niiden itsenäisyys ja riippumattomuus turvataan.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää keskeisenä erillisvirastojen itsenäisyyden ja riippumattomuuden takaamisen sellaisten hallinnollisten tehtävien osalta, jotka kytkeytyvät erillisvirastojen substanssityöhön ja sen johtamiseen.

Valtiovarainministeriö huomauttaa VM:n valtiohallinnon kehittämisosaston tarjoavan mielellään toimialaansa kuuluvaa tukea organisaatiouudistuksen läpivientiin ja lausunnossa edellä mainittujen seikkojen huomiointiin jatkovalmistelussa.

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että osa selvityksen kohteena olevien viranomaisten itsenäisyydestä liittyy niiden infrastruktuuriin ja näin ollen esimerkiksi vireillä olevat toimitilahankkeet tulisi huomioida kokonaisuuden kannalta hankkeen jatkotyössä.

Puolustusministeriön mukaan jatkotyössä tulee huomioida valtiovarainministeriön käynnistämä hanke valtion virastojen yleisistä periaatteista.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että hallintoviraston perustamista harkittaessa olisi huolehdittava siitä, ettei hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoaminen johda tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun substanssiasioiden yhdistämiseen, koska tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki poikkeavat sisällöltään toisistaan ja HE 19/2014:ssä tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun virkojen yhdistämistä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mukaan oikeushallintovirastaselvitys ei näytä tuovan esiin mainittavia tehokkuushyötyjä, joita hankkeella saavutettaisiin. Sen sijaan STM katsoo, että erillisvirastojen itsenäisyys ja riippumattomuus voisivat vaarantua.

Ulkoministeriö huomauttaa lausunnossaan kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeusmekanismien seuraavan selvityksessä mainittujen erityisvaltuutettujen asemaa antaen Suomelle suosituksia niiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden suojelemiseksi. UM painottaa suosituksista valtaosan koskevan resursseja ja suositusten lähtökohtana on, että valtuutetuilla olisi itsenäinen toimivalta hallintoonsa ja talouteensa liittyvissä päätöksenteossa ja siten riippumattomuus valtionhallinnosta.

Onnettomuustutkintakeskus ei katso, että sen siirtämisellä hallintoviraston yhteyteen oikeushallintovirastotelvityksessä esitetyllä tavalla olisi saatavissa muuta hyötyä kuin oikeusministeriön tehtävänkuvan kirkastuminen. Sen sijaan OTKES:in mukaan muutoksesta olisi haittaa Onnettomuustutkintakeskuksen toiminnalle.

Akava ehdottaa yhdeksi selvitettäväksi vaihtoehdoksi sen, että selvitettäisiin erillisvirastojen siirtoa vaihtoehtoisesti eduskunnan yhteyteen. Akavan mukaan tämä malli voisi vahvistaa ehdotettua enemmän erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta substanssiasioissa. Akava myös katsoo, että hallintomalli itsessään ei kuitenkaan takaa millään tavoin esimerkiksi poliittisen ohjailun poissaoloa ja riippumattomuutta. Akavan mukaan uudistuksen yhteydessä tulee huolehtia myös oikeusministeriön pitkäaikaisen ja korkeatasoisen tuomioistuinten ja vastaavien toimijoiden itsenäisyyttä korostava kulttuuri.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-779-3 (PDF)