

Lausunto
31.05.2019
6/4.1/19
Asia: VN/6598/2018

Lausuntopyyntö Oikeushallintovirastoseelvityksestä

Kansalliset ja kansainväliset säädökset edellyttävät erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Miten katsotte hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisen vaikuttavan erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen?

Selvityshenkilön esittämissä malleissa käsitellään kovin erilaisia virastoja. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta korostaa, että etenkin valvontaviranomaisten itsenäisyys ja riippumattomuus on oikeudellisesti keskeistä. Suomen lainsäädäntö ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät valtuutettujen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Valvontaviranomaisen toiminnan tulee olla riippumatonta toimeenpanovallasta ja valvonnan kohteista. Erillisvaltuutetuilla on laissa määritellyt erilliset tehtävät ja toimivalta, joka ei ole sidoksissa ministeriölle määriteltyyn toimivaltaan. Myös ministeriö on valvontaviranomaisen valvontatoiminnan kohde. Tämä on keskeistä, kun arvioidaan miten ministeriö voi hallinnoida sen hallinnonalalla tai yhteydessä toimivia valvontaviranomaisia.

Osa hallintotehtävistä kytkeytyy tiiviisti erillisviraston työn johtamiseen ja substanssiasioihin. Niitä koskevan toimivallan järjestelyillä on keskeinen merkitys erillisvirastojen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Itsenäisyyden ja riippumattomuuden toteutuminen edellyttääkin keskeisten perustoimintojen erillisyyttä. Tämä koskee myös taloutta ja hankintoja. On tärkeää varmistaa ettei valtuutettujen toiminnan itsenäisyyteen ole mahdollista puuttua resurssijärjestelyjen kautta.

Tulosohjausasiakirjat ja määrärahan käyttösuunnitelmat ovat olennainen osa toiminnallista itsenäisyyttä. Itsenäisyys ja riippumattomuus edellyttää itsenäistä päätöksentekoa myös mm. henkilöstön palkkauksen osalta.

Eron tekeminen ´puhtaiden´ hallinto- ja tukitehtävien ja erillisvirastojen substanssiin keskeisesti vaikuttavien hallintotehtävien välillä on vaikeaa.

Miten arvioitte hallintotehtävien yhteen kokoamisen vaikuttavan erillisvirastojen perustehtävien hoitamisen uskottavuuteen loukattujen ihmisten suojaamisen ja edistettävien arvojen kannalta?

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden itsenäisyys ja riippumattomuus kulloinkin vallassa olevista poliittisista tahoista on olennaista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tärkeää on myös se, miltä toiminta loukattujen kannalta ja julkisuudessa näyttää.

Selvityksessä esitetään, että erillisvirastojen hallinnollista päätöksentekoa siirrettäisiin hallintovirastolle siten, että erillisvirastoja kuultaisiin näissä asioissa. Selvityksessä ei kuitenkaan avata sitä, millaisia vaikutusmahdollisuuksia erillisvirastoille varattaisiin tai millaista toimivaltaa niille ydintoimintoihin vaikuttavissa hallintoasioissa jätettäisiin.

Selvityksessä esitetty uusi hallintovirasto olisi rakenteellisesti osa toimeenpanovaltaa ja ministeriön ohjauksessa. Molemmat esitetyt mallit sisältävät sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka heikentävät erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta ja sen myötä uskottavuutta loukattujen kannalta.

Tulisiko jatkovalmistelussa preferoida jompaakumpaa ehdotetuista hallintovirastomalleista? Mitkä ovat perustelut kannallenne?

Selvityksessä ei käsitelty tarpeeksi muita vaihtoehtoja, jota selvityksessä mukana olevien erillisvirastojen erilaisuus olisi edellyttänyt. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee selkeästi kuvata päätöksenteon rakenne ja eri toimijoiden tehtävät ja valtuudet käytännössä. Päätöksentekomallin tulee turvata erillisvirastojen itsenäisyys ja riippumattomuus.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ei kannata kumpaakaan esitettyä mallia koska molempiin liittyy ongelmia etenkin erillisvaltuutettujen uskottavaan itsenäiseen ja riippumattomaan asemaan.

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.)

Päätöksentekoprosessia ei ole selvityksessä riittävästi konkretisoitu. Erillisvirastojen tulee myös jatkossa valmistella itsenäisesti omat tulostavoitteensa ja virastokohtainen määrärahojen kohdentaminen.

Toimivallan jakautuminen henkilöstöasioissa kolmeen osaan vaikuttaa sekavalta. Erillisvirastoilla tulee olla oikeus palkata oma henkilöstö ja erillisvirastojen päälliköiden tulee vahvistaa henkilöstönsä suoritusosat.

Viestinnän itsenäinen suunnittelu ja toteutus on erillisvirastojen ydintoimintojen keskiössä. Viestintää ei voi koota yhteen eikä ulkoistaa vaarantamatta itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Selvityksessä esitetään, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien valmistelu ja asiantuntijapalvelut siirrettäisiin hallintoviraston tehtäviksi. Kyseisissä suunnitelmissa käsitellään erillisvirastojen keskeistä sisällöllistä työskentelyä ja rekrytointia, jonka tulee olla kunkin erillisviraston päätäntävällässä. Mielenkiintoinen kysymys on myös mitä asiantuntijapalveluja hallintovirastolla olisi tarjota näissä asioissa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

Muut selvitystä koskeva huomioid:

Selvityksen kohteena on tehtäviltään ja toiminnoiltaan hyvin erityyppisiä erillisvirastoja, jolloin keskittäminen ei johtaisi toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden muodostumiseen.

Erillisvirastojen toiminnan- ja taloussuunnittelu, henkilöstökysymykset ja viestintä ovat ydintoiminnan keskiössä. Niihin ei riitä järjestely, jossa erillisvirasto hyväksyy hallintoviraston esityksen, etenkin kun selvityksessä ei käsitellä miten hyväksyntämenettely käytännössä toteutettaisiin. Lisäksi hyväksyntämenettely lisää todennäköisesti erillisvirastojen neuvonpidon ja perustelemisen tarvetta hallintoviraston suuntaan, joka puolestaan lisää erillisvirastojen hallinnollista työtaakkaa – eikä suinkaan vähentäisi sitä. Päätösvallan toiminnan ja talouden keskeisissä toimissa on 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.

Varsa Hannele
Tasa-arvoasiain neuvottelukunta
Sosiaali- ja terveysministeriö