

Lausunto OM:n hallinnonalan erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestämisestä

Viite: VN/27397/2020

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus.

Lausunto jätetty lausuntopalvelu.fi:ssä 28.1.2021

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Miten arvioitte uudistuksen lähtökohtaa, eli hallinto- ja tukitehtävien kokoamista yhteiseen erityisviranomaisten virastoon?

Uudistuksella tavoitellaan erityisviranomaisten riippumattomuuden vahvistamista kasvatamalla etäisyyttä poliittisesti ohjattuun ministeriöön. Tämä on myönteistä. Samoin on myönteistä, että pienten organisaatioiden hallinnon tukea vahvistetaan. Nykyinen järjestelmä on hyvin haavoittuva.

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa vaihtoehtoa 1 sen selkeyden ja vahvan tukirakenteen vuoksi. Se palvelisi nykyistä lapsiasiavaltuutetun pientä organisaatiota nykytilannetta paremmin. Vaihtoehto 2 vastaisi osin nykytilannetta, mutta olisi organisoinniltaan sekavampi ja siksi mahdollisesti nykyistä heikommin virastojen tarpeita tukeva.

Kansalliset ja kansainväliset säädökset edellyttävät erityisviranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Miten katsotte ehdotetun mallin hallinto- ja tukitehtävien uudelleen järjestämiseksi vaikuttavan erityisviranomaisten itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen?

Onnistuessaan uudistus johtaa vahvempaan itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Epäselvää kuitenkin vielä on, mikä on hallintoviraston taustaorganisaatio ja kuinka vahva rooli sillä on tai voi olla toiminnan organisoimisessa ja ohjaamisessa.

Erillisvirastojen keskinäinen riippuvuus voi lisääntyä uudistuksessa. Se voi johtaa ongelmatilanteisiin esimerkiksi silloin, kun virasto kohdistaa valvontatehtäviä toiseen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä ratkaisua, että ylipäälliköstä ja kollegiopäätösmenettelystä (s. 16) on selvityksessä luovuttu.

Minkälaisia mahdollisia riskejä tai haasteita mielestänne on tunnistettavissa ehdotuksessa mallissa?

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että tuki- ja hallintotehtäviä hoitaa riittävä resurssi. Selvityksessä esitetään minimissään 9 henkilötyövuotta (7-8 asiantuntijaa + johtaja) kaiken aiotun (talous- ja henkilöstöhallinto, henkilöstöjohtamisen ja henkilöstön kehittämisen tuki, ict-palvelujen ja data-analytiikan tuki, hankintoihin ja toimitiloihin liittyvä tuki) fasilitointiin. Ovatko suunnitellut resurssit riittävät hoitamaan 10 – 11 erityisviranomaisen ja n. 160 henkilötyövuoden tarvitsemia tuki- ja palvelutehtäviä? Toinen kysymys on, miten turvataan kooltaan pienimpien virastojen palvelut?

Sivulla 23 esitetään, että toimivaltaa prosessin tietyissä osissa siirrettäisiin viranomaisten päälliköille ja että tämä koskisi erityisesti talouden suunnittelu- ja seuranta-asioita. Prosessilla viitattaneen kirjanpitoyksikön prosesseihin. Selvityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, mitä tämä tarkoittaisi käytännössä. Talouden suunnittelua ja seurantaa tehdään nykyiselläänkin erityisviranomaisissa. Takaisiko järjestely erityisviranomaisten päälliköille riittävän tuen talouden ja suunnittelun seurantaan? Lapsiasiavaltuutettu pitää erinomaisena asian oman hankintasuunnitelman ja henkilöstöbudjetin laatimista. Näiden laatimiseksi olisi kuitenkin tärkeää saada yhdenmukaiset pohjat ja ohjeistukset. Tällä hetkellä käytäntö on kirjavaa ja taloussuunnittelua tehdään ”käsityönä” virastossa.

Selvityksen mukaan palvelujen järjestämisen keskiössä olisi palvelusuunnitelma. On selvää, että palvelujen järjestäminen tehokkaasti ja erityisviranomaisen tarvitsemalla tavalla -edellyttää huolellista suunnittelua, jossa otetaan huomioon kyseisen viranomaisen toiminnan erityispiirteet. Selvityksen mukaan vastuu palvelusuunnitelman valmistelusta olisi hallinto-palveluyksiköllä/palvelukeskuksella. Työ tehdään yhteistyössä viranomaisten kanssa, joka onkin ehdoton edellytys sille, että kunkin viraston erityispiirteet tulee riittävästi huomioituksi. Epäselvää on vielä, miten paljon suunnitelman laatiminen vaatii viranomaisen resursseja ja missä määrin sen laatimiseen saadaan tukea.

Minkälaisia mahdollisuuksia tai hyötynäkökulmia näette ehdotetulla mallilla olevan erityisviranomaisen toimintamahdollisuuksien parantamiseen?

Yleisesti ottaen lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä ehdotuksia, joilla edistetään synergiahyötyjä ja kehitetään osaamista verkostomaisella työskentelyllä. Samaan aikaan on tärkeää, että hallinto- ja tukipalveluja keskitettäessä huolehditaan siitä, että erityisviranomaisissa säilyy riittävästi omaa hallinnollista osaamista. Tarve on selkeä, muun muassa siksi, että virastot ovat eri kokoisia, niillä kullakin on erityisiä substanssiosaamista edellyttäviä tehtäviä ja esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun toimisto sijaitsee Jyväskylässä.

Nykyisessä organisaatorakenteessa johtamisen tuki on ollut ohutta ja riippumattomuusvaatimuksen kannalta ongelmallinen. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että merkittävä tavoiteltava hyöty on nykyaikaisten johtamista tukevien palvelujen järjestäminen kooltaan pienille erityisviranomaisille, joka mainitaan selvityksen sivulla 10.

On myönteistä, että uudistuksella pyrittäisiin vahvistamaan erityisviranomaisten henkilöstöhallinnon tukipalveluja erityisesti henkilöstöjohtamisen näkökulmasta. Pienen viranomaisen johtamisresurssit erityisesti strategisen johtamisen ja henkilöstön kehittämisen näkökulmasta ovat erittäin vähäiset. Tukea on tähän mennessä ollut saatavilla mm. oikeusministeriöstä, mutta hallintopalveluyksikön/palvelukeskuksen tukipalvelut olisi todennäköisesti toimivampi vaihtoehto muun muassa siksi, että se olisi organisatorisesti lähempänä. Tärkeitä henkilöjohtamisen tarpeita ovat esimerkiksi työhyvinvointiin ja henkilöstön osaamiseen liittyvät osa-alueet. Vahvempi taustatuki erityisesti pienille organisaatioille on tärkeä, koska ne ovat usein erityisen haavoittuvia. Esimerkiksi yhdenkin henkilön poissaolo tai muu työkyvyttömyys voi vaarantaa toiminnan.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä keskipitkän aikavälin suunnitelmaa, jonka mukaan palkkatoimivalta siirrettäisiin hallintopalveluyksikölle tai palvelukeskukselle. Samoin ICT-palvelujen järjestämisen uudistaminen on kannatettavaa. Niin ikään virkamiesoikeudellisten asioiden ja työsuojelu- sekä yt-velvoitteiden osalta saatava tuki on perusteltua. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa kuitenkin esittelyvelvollisuuden osoittamisesta hallintopalvelujen virkamiehelle tietyissä virkamiesoikeudellisissa asioissa (s. 13, 22), jotka on tarkennettu sivun 24 taulukossa. On myönteistä, että työntekijän oikeusturvaa lisätään. Käytännössä tilanteet voivat kuitenkin tämän myötä mutkistua. Esimerkiksi miten toimitaan, jos viraston päällikkö, työntekijä ja esittelevä virkamies ovat kaikki eri mieltä käsiteltävänä olevasta asiasta. On siis tärkeää luoda selkeät prosessit näiden asioiden hoitamiseksi.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä myös ehdotusta, jonka mukaan hallintopalveluyksikkö tai palvelukeskus tarjoaisi keskitettyjä tietosuoja- ja tietoturvavastaavan palveluja niille viranomaisille, jotka niitä tarvitsevat. Tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvät kysymykset vaativat erityistä osaamista ja jatkuvaa alan seurantaa sekä tietojen ja osaamisen päivittämistä. Tietosuoja-asetuksen myötä tietosuojaan liittyvät raportointi- ja muut vaatimukset ovat entistään lisääntyneet ja kuuden henkilötyövuoden virastossa niihin ei ole mahdollisuutta perehtyä siinä määrin kuin velvoitteet edellyttäisivät. Tietosuojavastaavan tehtäviä hoidetaan erillisvirastoissa pääasiassa omien virkatehtävien ohella. Tietosuojakysymykset myös kuormittavat muutakin henkilöstöä. Muun muassa etätöiden yleistymisen myötä siinä tapahtuvien rikkomusten ja virheiden todennäköisyys kasvaa.

Hallintopalveluyksiköstä tai palvelukeskuksesta saatavat palvelut todennäköisesti parantaisivat niitä käytävien viranomaisten tietosuojan ja tietoturvan tasoa, kun tietosuoja- ja tietoturvavastaavan palvelut tuottaisivat oikea-aikaisesti ajantasaista tietoa ja ohjausta näissä kysymyksissä. Samaan aikaan on kuitenkin tärkeää huomata, että näiden palvelujen käyttö ei poista kunkin viranomaisen velvollisuutta huolehtia siitä, että henkilökunnalla on riittävät tiedot ja taidot tietosuoja- ja tietoturva-asioissa. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti vastuu henkilörekisteristä/-rekistereistä ja tietosuojasta säilyy kullakin rekisterinpitäjänä toimivalla erityisviranomaisella.

Tällä hetkellä jokainen erillisvirasto tuottaa ja/tai hankkii omat koulutuspalvelunsa. Erillisvirastojen pienen koon takia koulutuskustannukset nousevat helposti yksikköhinnaltaan suhteettoman suuriksi. Koulutusta ei välttämättä myöskään kyetä tarjoamaan riittävästi, koska sen hankinta ja järjestäminen on pienelle virastolle ja yksittäisten työntekijöiden tarpeisiin nähden turhan työlästä. Ehdotus räätälöidyn koulutuspäällikköpalvelun kokonaisuudesta on siksi kannatettava. Yhteiset koulutuspalvelut tuottaisivat synergioita ja mahdollistaisivat laajemman koulutustarjonnan niin henkilökunnalle kuin johdolle. Henkilöstön ja myös johdon koulutustarpeet tulisi kartoittaa säännöllisesti.

Yhteisesti tuotettavia koulutuskokonaisuuksia ovat esimerkiksi:

- Viestintä: media- ja esiintymiskoulutus, vaikuttavuusviestintä
- Kielikoulutus ja selkeä virkakieli/kirjoittaminen
- Projektijohtaminen



- Tiettyihin ohjelmistoihin liittyvä erikoistuneempi koulutus (esim. Excelin syventävä käyttö/makrot, InDesign, Adobe)
- IT-taidot: esim. Outlookin tehokkaampi käyttö
- Ajankäytön hallinta
- Johtamiseen liittyvän osaamisen vahvistaminen

Jyväskylässä 28.1.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies