Olli Mäenpää
27.10.2023

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2023 vp)

Virastorakenteen kehittämisen lähtökohdat

Vaihtoehtoiset mallit

Hallituksen esityksen tarkoituksena on perustaa uusi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -niminen keskusvirasto, johon koottaisiin oikeusministeriön hallinnonalalla erillisinä toimivat kuusi laillisuusvalvontaviranomaista ja eräät muut hallinnolliset erityisviranomaiset. Virastorakenteen kehittämisessä vaihtoehtoisia malleja ovat hallituksen esityksen perustelujen mukaan olleet ns. emovirastomalli, palvelukeskusmalli ja esitykseen sisältyvä erityisviranomaismalli.

Emovirastomallissa tietosuojavaltuutetun toimisto muutettaisiin emovirastoksi muille erityisviranomaisille. Tässä mallissa muut laillisuusvalvontaviranomaiset ja erityisviranomaiset kuuluisivat hallinnollisesti samaan virastoon. Tietosuojavaltuutetun toimiston hallintoyksikkö tuottaisi määrätyt hallinto- ja tukipalvelut sekä tietosuojaviranomaiselle että erityisviranomaisille. Mallin ongelmaksi arvioidaan etenkin se, että muut itsenäiset ja riippumattomat viranomaiset olisivat tietosuojaviranomaiseen nähden muodollisesti vähemmän riippumattomia.

Palvelukeskusmallissa laillisuusvalvontaviranomaiset ja erityisviranomaiset muodostaisivat jokainen edelleen oman organisaationsa ja palvelukeskus olisi niistä kokonaan erillinen organisaatio. Tämän mallin vahvuudeksi arvioidaan, että siinä laillisuusvalvontaviranomaiset ja erityisviranomaiset säilyisivät kokonaan omina organisaatioinaan, jolloin niiden itsenäistä asemaa suhteessa palvelukeskukseen ei olisi tarpeen täsmentää lainsäädännössä. Mallin huonona puolena olisi muun muassa viraston epätarkoituksenmukaisen pieni koko.

Hallituksen esitykseen sisältyvä *erityisviranomaismalli* perustuu siihen, että nykyisin erillisinä toimivat laillisuusvalvontaviranomaiset ja muut erityisviranomaiset siirrettäisiin perustettavaan uuteen Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon. Lakiehdotuksen mukaan laillisuusvalvontaviranomaiset säilyttäisivät virastossa itsenäisyytensä ja nykyisen tehtäväalansa. Ne eivät enää toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla vaan perustettavassa virastossa, joten ne olisivat osa oikeusministeriön alaista hallinto-organisaatiota.

Laillisuusvalvontaviranomaisiin kohdistuvat erityisvaatimukset

Laillisuusvalvonta on oikeusvaltion perusteisiin kuuluvaa, itsenäiseen organisatoriseen asemaan perustuvaa oikeusturvan toteuttamista ja lainmukaisuuden valvontaa, jolla on toiminnallisia ja rakenteellisia yhtymäkohtia tuomiovallan käyttöön. Esityksen kohteena oleviin kuuteen laillisuusvalvontaviranomaiseen kohdistuu niiden tehtävien erityisluonteen vuoksi erityisiä riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskevia vaatimuksia.

Ehdotettu organisaatiomalli merkitsee, että laillisuusvalvontaviranomaisia ei kehitettäisi niiden toiminnan erityispiirteet ja aseman erityisvaatimukset riittävästi huomioon ottavaan suuntaan. Sen sijaan niistä muodostettaisiin monialaisen hallinnollisen keskusviraston yksittäisiä hallinnollisia osia. Ne toimisivat tosin lakiehdotuksen mukaan itsenäisesti ja riippumattomasti myös tässä oikeusministeriön alaisessa virastossa. Ehdotettu organisaatiomalli, jossa laillisuusvalvontaviranomaiset toimisivat ministeriön alaisen hallinnollisen viraston osana, olisi silti ilmeisesti omiaan heikentämään niiden itsenäisen, riippumattoman ja puolueettoman toiminnan edellytyksiä.

Koska kukin ministeriö vastaa perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan, ministeriöllä on yleinen ohjaus- ja valvontavalta alaisiinsa viranomaisiin ja siten myös perustettavaksi ehdotettavaan virastoon. Oikeusministeriön ohjaustoimivalta sisältää ainakin strategisen ohjauksen ja tulosohjauksen, minkä lisäksi sillä on yleinen hallinnollinen ohjausvalta. Tämä ministeriön hallinnollinen ohjausvalta ja jo sen käyttämisen mahdollisuus voivat osoittautua ongelmallisiksi erityisesti laillisuusvalvontaviranomaisten itsenäisen ja riippumattoman aseman sekä toiminnan puolueettomuusvaatimuksen kannalta. Ministeriön ohjauksen mahdollisuudella voisi olla rajoittavaa vaikutusta myös laillisuusvalvontaviranomaisten toiminnan riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen kohdistuvan yleisen luottamuksen kannalta.

Erityisesti tietosuojavaltuutetun toiminnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta edellytetään yleisen tietosuoja-asetuksen 51(1) artiklassa. Sitä korostetaan myös asetuksen johdanto-osan useissa kohdissa. Luottamusta näiden EU-oikeudellisten vaatimusten toteutumiseen ei todennäköisesti vahvistaisi oikeusministeriölle kuuluva toimivalta ohjata ja velvollisuus valvoa sen alaisen viraston toimintaa. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 118 kohdan mukaan tällainen valvonta voisi kuitenkin kohdistua tietosuojavaltuutetun kuluihin. Yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämät erityisvaatimukset tietosuojavaltuutetun itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta voisivat edellä mainittujen syiden vuoksi jäädä asianmukaisesti toteutumatta. Kansallinen liikkumavara yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanossa tuskin mahdollistaa näiden näkökohtien jättämistä huomiotta.

Hallituksen esityksessä ehdotetun organisaatiomallin yleisenä perusongelmana voitaneen pitää yleisen hallinnollisen tehokkuuden korostamista suhteessa oikeusturvan ja riippumattoman päätöksenteon erityisiin vaatimuksiin. Nämä vaati-

mukset korostuvat erityisten laillisuusvalvontaviranomaisten ja myös EU-oikeuteen perustuen tietosuojavaltuutetun toiminnassa. Ehdotetussa organisaatiomallissa ei myöskään oteta riittävästi huomioon laillisuusvalvontaviranomaisten toiminnan erityispiirteitä. Pääosa niistä ei ole varsinaisia hallintoviranomaisia, vaan erityisiä laillisuusvalvontaan keskittyviä viranomaisia, joiden toiminnan tulee olla riippumatonta ja myös näyttää siltä.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että eduskunnan käsittelyssä on myös Oikeuspalveluvirastoa koskeva hallituksen esitys (HE 30/2023 vp). Sekin perustuu erityisvirastomalliin, jonka mukaan oikeusavun, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palvelujen järjestämistä varten perustettaisiin uusi virasto. Samalla nykyiset kuusi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä lakkaisivat ja niiden tehtävät siirtyisivät perustettavalle virastolle. Ehdotettua erityisvirastoa ei tässä yhteydessä voida pitää ongelmallisena, koska uuteen virastoon siirrettäisiin tavanomaisia hallinnollisia viranomaistehtäviä, joiden hoitamiseen ei liity muun muassa riippumattomuutta koskevia erityisvaatimuksia. Tähän näkökohtaan liittyy lisäselvitystä edellyttävä kysymys siitä, olisivatko tämän esityksen kohteena olevat hallinnolliset erityisviranomaiset siirrettävissä Oikeuspalveluvirastoon.

Virastomallin vaihtoehdot

Uuden hallinnollisen keskusviraston perustaminen edellyttää varsin painavia hallinnollisia ja toiminnallisia perusteita, ja myös valtiontaloudelliset näkökohdat on otettava huomioon. Ehdotettu virastomalli parantaisi ja tehostaisi laillisuusvalvontaviranomaisten ja hallinnollisten erityisviranomaisten hallinnollisia tukipalveluja, mitä voidaan pitää hyvin perusteltuna. Virastomalli voi kuitenkin aiheuttaa tarpeettomia hallinnollisia jännitteitä ja heikentää laillisuusvalvontaviranomaisten itsenäisyyttä, joka on niiden toiminnan edellytyksenä. Voidaan myös arvioida, että sinänsä aiheellinen tavoite hallinnollisten tukipalvelujen tehostamisesta ei välttämättä edellytä keskusvirasto-tyyppistä verraten raskasta hallinnollista rakennetta, vaan tällaiset palvelut voitaisiin tuottaa kustannustehokkaammin ja hallinnollisesti kevyemmin ilman, että erityisviranomaisia tarvitsee siirtää hallintovirastoon.

Esityksen perusteluissa esitetyissä vaihtoehtoisissa malleissa lähinnä palvelukeskusmallissa hallinnollisen tehokkuuden sinänsä aiheelliset näkökohdat olisi todennäköisesti paremmin ja kustannustehokkaammin sovitettavissa yhteen oikeusturvan, laillisuusvalvonnan ja riippumattoman päätöksenteon perusedellytysten turvaamisen kanssa. Palvelukeskusmallin vahvuutena olisi myös esityksen perustelujen mukaan laillisuusvalvontaviranomaisten säilyminen kokonaan omina organisaatioinaan. Tämä vastaisi uudistuksen tavoitteena olevaa erityisviranomaisten palvelujen tukemista ja itsenäisyyden vahvistamista.

Palvelukeskusmalli olisi toteutettavissa pelkästään 1. lakiehdotuksen 3-10 §:n pohjalta niin, että palvelukeskus tuottaisi erityisille laillisuusvalvontaviranomaisille niiden tarvitsemat operatiiviset hallintopalvelut. Tässä mallissa laillisuusvalvontavi-

ranomaisia ei siirrettäisi oikeusministeriön alaisen viraston osiksi tavalla, joka aiheettomasti rajoittaisi niiden riippumattomuutta. Täydentävästi mallina voitaisiin käyttää esimerkiksi KEHA-keskusta koskevaa sääntelyä.

Palvelukeskusmalli lähenee asiallisesti toimivaksi osoittautunutta tuomioistuinviraston organisaatiomallia, jossa on selvästi erotettu toisistaan hallinnollinen virasto tukipalvelujen tuottajana ja tukipalveluja käyttävät tuomioistuimet riippumattomina toimijoina. Tuomioistuinviraston tehtävänä on huolehtia tuomioistuinten toimintaedellytyksistä, ja sen edellytetään lakiperustaisesti ottavan huomioon tuomioistuinten riippumattomuuden. Virastoon kohdistuva hallinnollinen ohjaus ja valvonta ei myöskään voi ulottua tuomiovallan käyttöön. Vastaavia näkökohtia voidaan pitää välttämättöminä myös organisoitaessa itsenäisenä laillisuusvalvontaviranomaisena toimivan tietosuojavaltuutetun asemaa suhteessa valtuutetun toiminnan edellyttämiin hallinnollisiin tukipalveluihin.

Palvelukeskusmallin ongelmaksi arvioidaan esityksen perusteluissa tällaisen keskuksen pieni koko. Siitä aiheutuvat ongelmat olisivat todennäköisesti ratkaistavissa kustannustehokkaasti ja toimivasti niin, että palvelukeskuksen tehtävät tuotettaisiin perustettavan Oikeuspalveluviraston tai jo toimivan Tuomioistuinviraston hallintopalveluihin tukeutuen. Toisaalta palvelukeskuksen pienen koon täydentämiseksi vaikuttaisi erikoiselta ja epäsuhtaiselta perustaa uusi keskusvirasto ja siirtää siihen toistakymmentä erilaista viranomaista.

Seuraamuskollegio

Hallituksen esityksessä ei ole otettu huomioon seuraamuskollegiota, jonka toiminnasta säädetään tietosuojalain 24 §:ssä. Seuraamuskollegion asemaa ei määritellä tietosuojalaissa tai muussakaan laissa. Seuraamuskollegio päättää hallinnollisena rangaistusseuraamuksena määrättävästä seuraamusmaksusta ja käyttää siinä merkittävää julkista valtaa. Seuraamuskollegion asemaa määriteltäessä on paikallaan ottaa huomioon myös se, että sen toimintaan kohdistuu erityisen korostettu riippumattomuuden vaatimus, koska se käyttää merkittävää hallinnollista rankaisuvaltaa päättäessään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä.

Kun otetaan huomioon, että seuraamuskollegio on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan merkittävää julkista valtaa käyttävä valtionhallinnon toimielin, sen yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Näihin yleisiin perusteisiin ei suoranaisesti kuulu tällaisen toimielimen hallinnollis-organisatorinen sijainti (ks. esim. PeVL 24/2018 vp, s. 3). Lakiehdotuksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi toimisiko seuraamuskollegio perustettavaksi ehdotetussa virastossa vai sen yhteydessä tai jossain muussa asemassa, kuten oikeusministeriön yhteydessä tai riippumattomana toimielimenä oikeusministeriön hallinnonalalla.

Merkittävän organisaatiomuutoksen yhteydessä olisi mahdollista ja perusteltua täsmentää valtionhallinnon toimielimenä toimivan seuraamuskollegion organisatorinen asema. Seuraamuskollegion toimivallan erityisluonne ja merkittävyys huomioon ottaen olisi samalla paikallaan säätää sen jäsenten riippumattomuudesta ja

puolueettomuudesta tehtävässään. Koska kollegion päätökset rangaistusvallan käytöstä tehdään esittelystä, olisi aiheellista määritellä laintasoisesti myös sen esittelijät.