Olli Mäenpää
24.10.2023

Hallintovaliokunnalle

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

Lausuntopyynnön mukaan hallintovaliokunta tarkastelee esitystä tietosuojavaltuutetun toimistoa koskevilta osin. Valiokunnan esittämän pyynnön mukaisesti arvio kohdistuu hallituksen esitykseen muun ohella myös eduskunnan hyväksymän lausuman HE 9/2018 vp — EV 108/2018 vp näkökulmasta ja ottaen huomioon hallintovaliokunnan asiaa koskeva lausunto HaVL 11/2023 vp– K 2/2023 vp, s. 2.

***Eduskunnan lausuma ja hallituksen esitys***

Hyväksyessään hallituksen esityksen EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp) eduskunta edellytti vastauksessaan (EV 108/2018), että hallitus selvittää, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi, ja tarvittaessa valmistelee asiasta lainsäädännön muutokset. Organisaatiota kehitettäessä tulee muiden seikkojen ohella ottaa huomioon hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viraston monijäsenisessä toimielimessä ja EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset valvontaviranomaisen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta.

Eduskunnan vastaus perustui hallintovaliokunnan mietinnössä esitettyyn muotoiluun. Se perustana oli arvio, jonka mukaan ”virastomuotoa voitaisiin hallintovaliokunnan mielestä pitää henkilöviranomaisorganisaatiota luontevampana ratkaisuna kansalliselle valvontaviranomaiselle myös ottaen huomioon tietosuojavaltuutetun toimiston henkilöresurssien lisäys.” (HaVM 13/2018 vp, s. 6).

Samoin perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että ”perustuslain kannalta olisi ongelmattomampaa järjestää kansallinen valvontaviranomainen ehdotettua itsenäisemmäksi, esimerkiksi virastomuodossa.” Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että yleinen tietosuoja-asetus mahdollistaa ratkaisun, jossa valvontaviranomaiseen kuuluisi useita jäseniä (ks. YTA 53 ja 54 art.). Tällöin seuraamusmaksun määrääminen ja mahdollisesti jotkin muut toimivaltuudet voitaisiin aidosti osoittaa viraston sisällä monijäseniselle päätöksentekoelimelle (PeVL 24/2018 vp, s. 4). Lakivaliokunta piti niin ikään aiheellisena selvittää esimerkiksi esityksen valmistelussakin esillä ollutta vaihtoehtoa, jossa valvontaviranomainen organisoitaisiin tietosuojavirastoksi, jossa toimisi sekä tietosuojavaltuutettu että seuraamuslautakunta. Huomioon tulisi tällöin ottaa myös muiden erityisvaltuutettujen asema ja organisoiminen. (LaVL 5/2018 vp)

Hallituksen vuosikertomuksesta K 2/2023 vp antamassaan lausunnossa hallintovaliokunta katsoi, että lausuma tulee vielä säilyttää, koska oikeusministeriössä on ”valmisteltu hallinnonalan pienten ja toiminnallisesti itsenäisten erityisviranomaisten hallinnollisten tehtävien yhteen kokoamista siten, että hallinnonalalla toimivien erityisviranomaisten lainsäädäntöön ja kansainvälisiin säännöksiin pohjautuvaa varsin itsenäistä asemaa ei vaaranneta eikä niiden tehtäväkenttää tässä yhteydessä muuteta. Samalla viranomaiset, kuten tietosuojavaltuutetun toimisto, siirrettäisiin muodollisesti pois oikeusministeriön yhteydestä, mikä vahvistaisi niiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta ja lisäisi niiden rakenteellista etäisyyttä poliittisesti johdetusta ministeriöstä.” (HaVL 11/2023 vp)

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustana on eduskunnan vastauksen edellyttämä oikeusministeriön selvitys ja arvio siitä, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi. Oikeusministeriön selvityksessä ei kuitenkaan hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvän informaation mukaan ole arvioitu erikseen vaihtoehtoa, jossa tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehitettäisiin itsenäisen viraston muotoiseksi. Tältä osin ministeriössä tehdyssä selvityksessä ei näyttäisi olevan riittävästi otettu huomioon eduskunnan vastauksessa esitettyjä näkökohtia. Ministeriössä tehdyn selvityksen välillisenä tuloksena voitaneen silti pitää arviota, jonka mukaan tällaiselle virastomuotoiselle organisaatiolle ei olisi riittävän painavia perusteita.

***Virastorakenteen kehittämisen lähtökohdat***

*Vaihtoehtoiset mallit*

Virastorakenteen kehittämisessä vaihtoehtoisia malleja ovat hallituksen esityksen perustelujen mukaan olleet ns. emovirastomalli, palvelukeskusmalli ja esitykseen sisältyvä erityisviranomaismalli. Sen sijaan eduskunnan vastauksessa tarkoitettua virastomallia ei ole käytetty vaihtoehtoisten mallien arvioinnissa.

*Emovirastomallissa* tietosuojavaltuutetun toimisto muutettaisiin emovirastoksi muille erityisviranomaisille. Tässä mallissa muut erityisviranomaiset kuuluisivat hallinnollisesti samaan virastoon, ja tietosuojavaltuutetun toimiston hallintoyksikkö tuottaisi määrätyt hallinto- ja tukipalvelut sekä tietosuojaviranomaiselle että erityisviranomaisille.

*Palvelukeskusmallissa* erityisviranomaiset muodostaisivat jokainen edelleen oman organisaationsa ja palvelukeskus olisi erityisviranomaisista kokonaan erillinen organisaatio.

Hallituksen esitykseen sisältyvä *erityisviranomaismalli* perustuu siihen, että nykyisin erillisinä toimivat laillisuusvalvontaviranomaiset ja siten myös tietosuojavaltuutettu sisällytettäisiin perustettavaan uuteen Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon. Lakiehdotuksen mukaan laillisuusvalvontaviranomaiset säilyttäisivät virastossa itsenäisyytensä ja nykyisen tehtäväalansa. Samalla tietosuojavaltuutetun toimisto siirrettäisiin pois oikeusministeriön yhteydestä niin, että 6. lakiehdotuksen mukaan tietosuojavaltuutettu toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla.

Tarkemmin määriteltynä tietosuojavaltuutettu toimisi itsenäisesti ja riippumattomasti oikeushallinnon toimialalla toimivassa virastossa (1. lakiehdotuksen 1 §).

*Tietosuojavaltuutettuun kohdistuvat erityisvaatimukset*

Jäsenvaltion on yleisen tietosuoja-asetuksen 51(1) artiklan mukaan varmistettava, että yksi tai useampi riippumaton viranomainen on vastuussa tämän asetuksen soveltamisen valvonnasta. Suomessa valvontaviranomaisena toimii tietosuojalain 8 §:n mukaan oikeusministeriön yhteydessä oleva tietosuojavaltuutettu, joka on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tietosuojavaltuutetun asemaan kohdistuvia erityisvaatimuksia määritellään yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa. Sen 117 kohdan mukaan keskeinen osa luonnollisten henkilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä on perustaa jäsenvaltioihin valvontaviranomaiset, joille on myönnetty valtuudet hoitaa tehtävänsä ja käyttää toimivaltaansa täysin riippumattomasti. Valvontaviranomaisten riippumattomuudella ei kuitenkaan 118 kohdan mukaan tarkoiteta, ettei valvontaviranomaisten kuluihin voitaisi soveltaa valvonta- tai seurantamekanismeja tai kohdistaa tuomioistuinvalvontaa. Valvontaviranomaiselle olisi 120 kohdan mukaan osoitettava taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi tehokkaasti. Valvontaviranomaisella olisi oltava erillinen ja julkinen vuotuinen talousarvio, joka voi olla osa valtion tai kansallista kokonaistalousarviota.

Ehdotettu organisaatiomalli merkitsee, että tietosuojavaltuutetun organisaatiota ei kehitettäisi itsenäiseksi virastoksi, vaan siitä muodostettaisiin monialaisen hallinnollisen viraston yksittäinen osa. Tietosuojavaltuutettu toimisi tosin lakiehdotuksen mukaan itsenäisesti ja riippumattomasti myös tässä oikeusministeriön alaisessa virastossa. Ehdotettu organisaatiomalli, jossa tietosuojavaltuutettu toimisi ministeriön alaisen hallinnollisen viraston osana, olisi silti ilmeisesti omiaan heikentämään tietosuojavaltuutetun itsenäisen ja riippumattoman toiminnan edellytyksiä.

Tietosuojavaltuutetun toiminnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta sekä luottamusta näiden vaatimusten toteutumiseen ei todennäköisesti vahvistaisi myöskään 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. Esityksen perustelujen perusteella jää epäselväksi, tarkoittaisiko organisaatiomalli sitä, että tietosuojavaltuutetulle osoitetaan taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen sen tehtävien suorittamiseksi tehokkaasti. Yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämät erityisvaatimukset valvontaviranomaisen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta voisivat näiden syiden vuoksi jäädä toteutumatta. Kansallinen liikkumavara yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanossa tuskin mahdollistaa näiden näkökohtien jättämistä huomiotta.

Hallituksen esityksessä ehdotetun organisaatiomallin perusongelmana voitaneen pitää yleisen hallinnollisen tehokkuuden korostamista suhteessa oikeusturvan ja riippumattoman päätöksenteon vaatimuksiin. Nämä vaatimukset korostuvat erityisten laillisuusvalvontaviranomaisten ja siten myös tietosuojavaltuutetun toiminnassa. Ehdotetussa mallissa 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.

*Tietosuojavaltuutetun riippumattomuuden vaatimus ja virastomalli*

Esityksen perusteluissa esitetyissä vaihtoehtoisissa malleissa lähinnä palvelukeskusmallissa hallinnollisen tehokkuuden sinänsä aiheelliset näkökohdat olisi todennäköisesti huomattavasti paremmin ja kustannustehokkaammin sovitettavissa yhteen oikeusturvan 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. Vain palvelukeskusmalli mahdollistaisi tietosuojan valvontaviranomaisen organisaation kehittämisen tulevaisuudessa virastomuotoiseksi eduskunnan vastauksessa edellytetyllä tavalla.

Palvelukeskusmalli olisi toteutettavissa pelkästään 1. lakiehdotuksen 3-10 §:n pohjalta niin, että palvelukeskus tuottaisi erityisille laillisuusvalvontaviranomaisille niiden tarvitsemat operatiiviset hallintopalvelut. Tässä mallissa laillisuusvalvontaviranomaiset siirtyisivät pois oikeusministeriön yhteydestä, mutta niitä ei siirrettäisi oikeusministeriön alaisen viraston osiksi tavalla, joka 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.

***Seuraamuskollegio***

Hallituksen esityksessä on säännelty ainoastaan tietosuojavaltuutetun toimintaa erityisenä laillisuusvalvontaviranomaisena. Sääntelyssä 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 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.