OIKEUSMINISTERIÖ

VASTINE

Hallinto- ja ohjausosasto
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

25.10.2023

VN/22969/2023

Hallitusneuvos Satu-Maaria Natunen

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Eduskunnan hallintovaliokunnalle 26.10.2023

HE 31/2023 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoa koskevasta hallituksen esitystä annetun professori Olli Mäenpään asiantuntijalausunnon johdosta. Oikeusministeriö toteaa seuraavaa.

Tietosuojavaltuutetun riippumattomuus

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.

Professori Mäenpää toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksessä ehdotettu organisaatiomalli, jossa tietosuojavaltuutettu toimisi ministeriön alaisen hallinnollisen viraston osana, olisi ilmeisesti omiaan heikentämään tietosuojavaltuutetun itsenäisen ja riippumattoman toiminnan edellytyksiä.

Tietosuojavaltuutetun asema perustuu ensinnäkin tietosuojalain (1050/2018) 8 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tietosuojavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Vastaava säännös sisältyy lakiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki). Riippumattomuus on myös EU:n tietosuojalainsäädäntöön perustuva vaatimus. Yleisen tietosuoja-asetuksen 54 artiklan (ja direktiivin (EU) 2016/680 eli ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivin 42 artiklan) mukaan valvontaviranomaisen on toimittava täysin riippumattomasti hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan. Vaatimus henkilötietojen suojaa valvovan viranomaisen riippumattomuudesta sisältyy myös EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohtaan sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklan 2 kohtaan. Tietosuojan valvontaviranomaisen riippumattomuutta edellyttää lisäksi Euroopan neuvoston yleissopimus 108.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 42 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7731	oikeusministerio@om.fi

Tietosuoja-asetuksen 54 artiklan 2 kohta edellyttää, että minkään valvontaviranomaisen jäseneen tai jäseniin ei saa vaikuttaa ulkopuolelta suoraan eikä välillisesti heidän hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan tämän asetuksen mukaisesti, eivätkä he saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita miltään taholta. Vastaavat säännökset sisältyvät direktiivin 42 artiklan 2 kohtaan. Myös Euroopan unionin tuomioistuin on pitänyt riippumattomuudesta varmistumisen kannalta keskeisenä, että ulkopuoliset eivät voi vaikuttaa valvontaviranomaisen päätöksiin suoraan taikka välillisesti. Esimerkiksi valtuutetun ja keskushallinnon viranomaisen välinen esimies-alaissuhde voi vaarantaa riippumattomuuden. Valvonnan on oltava objektiivista, tehokasta ja luotettavaa. Sen arvioinnissa, millä tavalla ehdotettu sääntely vaikuttaisi tietosuojavaltuutetun riippumattomuuteen, keskeistä onkin, vaikuttaisivatko säännökset niihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin, joista säädetään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, tietosuojalaissa ja rikosasioiden tietosuojalaissa. Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta siirrettäväksi uudelle virastolle sellaisia tehtäviä tai toimivaltuuksia, joista säädetään edellä mainituissa tietosuojan yleislaeissa.

EU:n tietosuojalainsäädäntö edellyttää myös, että valvontaviranomaiselle osoitetaan tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti, mukaan lukien tehtävät ja valtuudet, jotka liittyvät keskinäiseen avunantoon, yhteistyöhön ja osallistumiseen tietosuojaneuvoston toimintaan. Kuitenkaan sille, millä tavalla tämä teknisesti toteutetaan, EU:n tietosuojalainsäädännössä ei aseteta tarkempia edellytyksiä. Hallituksen esityksellä siirrettäisiin uudelle virastolle ainoastaan sellaisia hallinnollisia tukipalveluita, jotka ovat tyypillisesti samoja viranomaisesta riippumatta ja tukevat näitä tehtävissään, mutta ne eivät vaikuttaisi siihen, millä tavalla tietosuojavaltuutettu hoitaa tehtäviään tai käyttää toimivaltuuksiaan, eivätkä puuttuisi niiden sisältöön. Tietosuojavaltuutetulle turvattaisiin vastaavasti kuin nykyisin taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen sen tehtävien suorittamiseksi tehokkaasti.

Tietosuojalainsäädäntö edellyttää, että valvontaviranomaisella on oma henkilöstö, jonka se valitsee itse ja joka toimii asianomaisen valvontaviranomaisen jäsenen tai jäsenten yksinomaisessa ohjauksessa. Hallituksen esityksellä ei vaikuteta näihin näkökohtiin. Jäsenvaltion on lisäksi tietosuojalainsäädännön mukaisesti varmistettava, että valvontaviranomaiseen sovelletaan varainhoidon valvontaa, joka ei vaikuta sen riippumattomuuteen, ja että sillä on erillinen julkinen vuotuinen talousarvio, joka voi olla osa valtion tai kansallista kokonaistalousarviota. Hallituksen esityksessä ei muutettaisi sitä, että valtion talousarvioesityksessä esitetään vuosittain tietosuojavaltuutetun euromääräinen määräraha, mihin kiinnittyy myös määrärahan vähimmäistaso ministeriön ja valtuutetun välisessä tulosohjauksessa. Talousarvioesitysten lisäksi vuosittaiset tulossopimukset määrärahatietoineen ovat julkisia asiakirjoja. Tietosuojavaltuutettu hoitaisi edelleen itse myös tulosneuvottelunsa. Tietosuojavaltuutetulla säilyy riippumattomuusvaatimusten mukainen oikeus päättää edelleen mm. resurssiensa käytöstä ja kohdentamisesta, henkilöstönsä nimittämisestä, henkilöstörakenteestaan ja -politiikastaan.

Voimassa olevassa laissa kansainvälisten vaatimusten kannalta suurin kysymysmerkki on ehkä ollut tietosuojalain 8 §:n 1 momentti, jonka mukaan tietosuojavaltuutettu on valvontaviranomaisena ”oikeusministeriön yhteydessä”. Käytetty sanamuoto on ollut omiaan aiheuttamaan käsityksen siitä, että tietosuojavaltuutettu olisi oikeusministeriön alaisuudessa. Tähän hallituksen esityksellä ehdotetaan muutosta siten, että tietosuojavaltuutettu olisi jatkossa ”oikeusministeriön hallinnonalalla”.

Esityksen lähtökohtana on ollut turvata riippumattomien valvovien ja muiden viranomaisten itsenäisyys vähintään nykyisellä tasollaan. Esitetyn viraston hallintopalveluyksikön toimivalta koskisi ainoastaan sellaisia hallinnollisia asioita, jotka voidaan hoitaa viranomaisen ulkopuolella. Viranomaisille tuotettaisiin hallintopalveluyksiköstä samat hallinnolliset palvelut kuin niille nyt tuotetaan oikeusministeriöstä ja eräistä muista virastoista. Muiden hallintopalveluyksikön tuottamien hallinnollisten palvelujen käytöstä ne voisivat itse päättää.

Hallintopalveluyksikön johtajan toimivalta olisi lain ja valmisteltavan asetuksen säännöksin rajattu koskemaan vain hallintopalveluyksikön tehtäväalan asioita. Virastolla ei olisi sellaista päällikköä, jonka toimivalta millään tavalla ulottuisi tietosuojavaltuutetun toimialalle. Tietosuojavaltuutetulla ei olisi virastossa esimiestä, joka käyttäisi häneen työnjohto- ja valvontavaltaa. Tietosuojavaltuutetun henkilöstö olisi edelleen tietosuojavaltuutetun yksinomaisessa määräysvallassa.

Tietosuojavaltuutettu laatisi edelleen oman työjärjestyksensä ja suunnittelisi oman organisaationsa sekä neuvottelisi määrärahoistaan ja päättäisi niiden käytöstä. Tietosuojavaltuutettu esiintyisi myös ulospäin samalla tavalla kuin aiemmin, ei osana erityisviranomaisten virastoa.

Mäenpää toteaa lausunnossaan oikeusministeriölle kuuluvasta toimivallasta ohjata ja velvollisuudesta valvoa sen alaisen viraston toimintaa. Tämä ei Mäenpään näkemyksen mukaan vahvistaisi luottamusta tietosuojavaltuutetun toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimusten toteutumiseen. Lausunnossa todetaan vertailukohtana Tuomioistuinvirasto, johon kohdistuva hallinnollinen ohjaus ja valvonta eivät voi ulottua tuomiovallan käyttöön, koska virasto ja tuomioistuimet on erotettu selvästi toisistaan.

Oikeusministeriö toteaa, että perustettavaksi ehdotetun viraston organisaatiomalli ei ole sellainen, jossa viraston hallintopalveluyksiköllä olisi mitään toimivaltaa viranomaisten toiminnan suunnitteluun ja järjestämiseen. Hallintopalveluyksikön johtaja ei ole vastuussa viranomaisten toiminnan tuloksellisuudesta eikä niiden tavoitteiden saavuttamisesta. Näin ollen ei voi syntyä ohjaus- ja valvontasuhdetta, jossa oikeusministeriön viraston hallintopalveluyksikköön kohdistama ohjaussuhde heijastuisi hallintopalveluyksikön ja tietosuojavaltuutetun suhteeseen. Oikeusministeriön tulosohjaus suhteessa tietosuojavaltuutettuun säilyy sellaisena kuin se on nykyäänkin, ja muistuttaa sitä, miten tuomioistuintenkin tulosohjauksessa ja toimintaedellytyksistä huolehtimisisessa otetaan huomioon viranomaisen/viraston riippumattomuus. Esitetty virastomalli ei siten muuta tietosuojavaltuutetun hallinnollista ohjaamista sen myötä, että tietosuojavaltuutettu sijaitsee virastossa, jonka hallintopalveluyksikön toimintaa ministeriö tulosohjaa erikseen.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viraston monijäsenisessä toimielimessä

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietosuojalain 24 §:ssä säädetään siitä, että tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen sakon (hallinnollinen seuraamusmaksu) määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Pykälässä säädetään myös kollegion päätöksentekomenettelystä, jossa seuraamusmaksua koskeva päätös tehtäisiin esittelystä. Seuraamuskollegiota koskevat säännökset on lisätty lakiehdotukseen eduskuntakäsittelyn aikana, huomioiden erityi-

sesti perustuslakivaliokunnan esittämät huomautukset (PeVL 14/2018 vp, PeVL 24/2018 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että hallintovaliokunnan ehdottaman sääntelyn voidaan katsoa pääosin täyttävän vähimmäisvaatimukset, mutta ratkaisua ei voitu pitää perustuslain 21 §:n kannalta optimaalisena. Kolmen virkamiehen muodostamaa seuraamuskollegiota voidaan sinänsä pitää monijäsenisenä toimielimenä. Perustuslakivaliokunta piti lisäksi päätösmenettelyä koskevaa säännösehdotusta asianmukaisena (PeVL 24/2018 vp, s. 3). Hallituksen esityksellä ei vaikuteta voimassa oleviin säännöksiin hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen on tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i alakohdassa edellytetty toimivaltuus, joka jokaisella tietosuoja-asetuksen mukaisella valvontaviranomaisella tulee olla muiden kyseisessä artiklassa säädettyjen korjaavien toimivaltuuksien ohella. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei edellytä hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevia toimivaltuuksia, vaan jättää seuraamusjärjestelmän kansalliseen harkintaan kaikilta osin. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan erillistä virastoa, jolle koottaisiin myös muiden oikeusministeriön hallinnonalan valtuutettujen hallinnolliset tukitehtävät. Huomioiden tietosuoja-asetuksen vaatimukset ja tietosuojavaltuutetulle asetetut riippumattomuusvaatimukset, ehdotetulle virastolle ei olisi mahdollista siirtää hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen liittyviä tehtäviä. Hallituksen esityksessä ei ole siitä syystä myöskään ehdotettu muutettavaksi seuraamuskollegioon liittyvää sääntelyä. Oikeusministeriö viittaa muilta osin edellä lausuttuun siitä, miten tietosuojavaltuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevat vaatimukset on otettu huomioon ehdotettua virastoa koskevissa säännöksissä.

Virastomalli

Vaikka edellä mainittu, hallintovaliokunnan ehdottama seuraamuskollegiota koskeva sääntely oli perustuslakivaliokunnan mukaan säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain kannalta olisi ongelmattomampaa järjestää kansallinen valvontaviranomainen ehdotettua itsenäisemmäksi, esimerkiksi virastomuodossa. EU:n 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 perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan aidosti osoittaa viraston sisällä monijäseniselle päätöksentekoelimelle. (PeVL 24/2018 vp, s. 4)

Eduskunta edellytti vastauksessaan tietosuojalakia koskevaan hallituksen esitykseen, että hallitus selvittää, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi, ja tarvittaessa valmistelee asiasta lainsäädännön muutokset.

Oikeushallinnon viranomaisten palvelujen uudelleen järjestämistä selvitettäessä oli esillä vaihtoehto, jossa tietosuojaviranomainen muodostettaisiin virastoksi, joka huolehtisi myös pääosasta muiden erityisviranomaisten hallinto- ja tukitehtäviä. Mallin ongelmaksi katsottiin kuitenkin se, että muut itsenäiset ja riippumattomat viranomaiset olisivat tietosuojaviranomaiseen nähden muodollisesti vähemmän riippumattomia. Epävarmaa olisi myös, pystyttäisiinkö tällainen ns. emovirastomalli toteuttamaan niin, ettei tietosuojavaltuutetun valvon-

taroolista suhteessa muihin yhteen koottuihin viranomaisiin syntyisi jännitteitä, jotka heijastuisivat tietosuojavaltuutetun hallintopalveluihin. Emovirastomallissa haasteena olisi myös hallintopalveluita tuottavan yksikön riittävän itsenäisyyden takaaminen päällikkövirastossa, joka tietosuojavaltuutettu kuitenkin olisi.

Asian jatkovalmistelussa selvitettiin kahta eri vaihtoehtoa: nyt esitettyä yhden viraston mallia sekä palvelukeskusmallia, jossa perustettava palvelukeskus tuottaisi hallinnolliset palvelut erityisviranomaisille. Palvelukeskus olisi erityisviranomaisista kokonaan erillinen organisaatio, ja viranomaiset olisivat kukin oma organisaationsa. Professori Mäenpää pitää lausunnossaan kannatettavampana palvelukeskusmallia kuin esitettyä virastomallia. Palvelukeskusmallissa Mäenpään näkemyksen mukaan hallinnollisen tehokkuuden näkökohdat olisi paremmin ja kustannustehokkaammin sovitettavissa yhteen oikeusturvan ja riippumattoman päätöksenteon perusedellytysten turvaamisen kanssa.

Oikeusministeriö toteaa, että palvelukeskusmallin eteenpäin kehittämisestä luovuttiin asian valmisteluvaiheessa siksi, että malli on hallinnollisesti raskas ja olisi lisännyt hallinnollista taakkaa palveluja käytettäessä, kun ne olisi tullut hankittaviksi erilliseltä virastolta. Organisaatioiden rajat muodostaisivat palvelukeskusmallissa jäykemmän rajan vastuiden määrittelylle ja jakamiselle ja palvelujen tuottamiselle kuin nyt esitetyssä mallissa.

Käytännössä palvelukeskusmallin valinta olisi tarkoittanut sitä, että oikeusministeriön hallinnonalalle olisi perustettu uusi, epätarkoituksenmukainen pieni virasto (alle 10 henkeä), joka olisi tarjonnut palveluja pienille ja pienehköille (2-54 henkeä) viranomaisille. Asian valmistelussa katsottiin, että perustettavien virastojen tulisi pääsääntöisesti olla niin suuria, että ne voivat hoitaa ydintehtäviensä lisäksi toimintaansa liittyvät hallintotehtävät. Myös pienen viraston perustamisen ja ylläpitämisen taloudelliset kustannukset nousisivat suhteettoman suuriksi. Tarkoituksena ei ole ollut pienten viranomaisten palvelujen tehostamiseksi ja järjestämiseksi kasvattaa hallintoviranomaisten määrää vaan ennemmin selkeyttää hajallaan tähän saakka olleiden hallintotehtävien järjestämistä.

Palvelukeskusmalli olisi muistuttanut KEHA-keskusta, joka on valtakunnallinen, maantieteellisesti hajautetulla toimintamallilla ja verkostomaisesti toimiva ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava virasto. KEHA-keskuksen palvelemien virastojen ja toimistojen määrä ja palvelujen piirissä olevan henkilöstön määrä on kuitenkin täysin toista mittaluokkaa kuin erityisviranomaisten tapauksessa.

Tilannetta ei voi myöskään täysin verrata tuomioistuinsektoriin, jossa keskushallintopalvelut järjestävä hallinnollinen virasto (Tuomioistuinvirasto) tarjoaa tukipalveluita itsenäisille ja riippumattomille tuomioistuimille. Erona tässäkin vertailussa on sektorien erilainen koko. Tuomioistuimia on 36, ja niissä työskentelee yhteensä noin 3 500 henkilöä. Tuomioistuinvirastossa henkilöstön määrä on noin 50. Erityisviranomaisissa työskentelee 175 henkilöä, ja yhteiseen hallintopalveluyksikköön on suunniteltu seitsemää virkaa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan olisi epätarkoituksenmukaista perustaa tämänkokoista viranomaiskokonaisuutta varten oma palvelukeskusvirastonsa. Hallinnollisten palvelujen yhteen kokoamisessa on ollut kyse muun ohessa myös valtion tehtävien hoitamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisesta virastorakenteesta.