Olli Mäenpää
9.11.2023

Lakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuus

Saamani tiedon mukaan esityksen käsittelyn yhteydessä on erityisesti tietosuojavaltuutettuun liittyen esitetty, että jatkovalmistelussa pyydettäisiin lausunto myös perustuslakivaliokunnalta, sillä esityksellä voi olla merkittäviä vaikutuksia viranomaisen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuutta arvioitaessa on aiheellista kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä.

Tietosuojavaltuutetun aseman kannalta keskeinen sääntely sisältyy yleiseen tietosuoja-asetukseen, joka on EU-säädös. Tietosuoja-asetuksen 51(1) artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että yksi tai useampi riippumaton viranomainen on vastuussa tämän asetuksen soveltamisen valvonnasta. Asetuksen 52(1) artiklan mukaan kukin valvontaviranomainen toimii täysin riippumattomasti hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan tämän asetuksen mukaisesti. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 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.

Suomessa yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämänä kansallisena valvontaviranomaisena toimii tietosuojalain 8 §:n 1 momentin mukaan oikeusministeriön yhteydessä tietosuojavaltuutettu, joka on tietosuojalain 8 §:n 2 momentin mukaan toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Hallituksen esityksen 6. lakiehdotuksessa ehdotetaan 1 momentin säännöstä muutettavaksi siten, että tietosuojavaltuutettu toimii oikeusministeriön hallinnonalalla. Sen sijaan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta edellyttävää 6 §:n 2 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi. 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan perustettaisiin oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto, jossa toimii muun muassa itsenäinen ja riippumaton tasa-arvovaltuutettu.

Ehdotetulla tietosuojavaltuutetun asemaa koskevalla sääntelyllä täsmennetään ja täydennetään kansallisella lainsäädännöllä yleistä tietosuoja-asetusta ja sen soveltamista. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp), vaan tämä tehtävä kuuluu erikoisvaliokunnille.

Hallituksen esitykseen sisältyvällä tietosuojavaltuutettua koskevalla sääntelyllä on merkitystä sekä perusoikeutena että ihmisoikeutena turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan toteutumisen valvonnan kannalta. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan vaikuta näiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sillä tavoin, että lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin olisi epäselvyyttä, vaan sääntelyn voidaan arvioida ottavan asianmukaisesti huomioon perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset.

Tietosuojavaltuutetun hallinnollista asemaa koskeva sääntely on ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoa koskevaa sääntelyä. Sen arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön, tässä tapauksessa erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta, ei kuulu perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin.

Kun otetaan huomioon, että hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin ei ole epäselvyyttä, ja kysymys on ensisijaisesti kansallisen täytäntöönpanosääntelystä, jonka arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta ei kuulu perustuslakivaliokunnan tehtäviin, lakivaliokunnalla ei ole eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusteita pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Esityksen käsittelyssä on lisäksi paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettujen säännösmuutosten muotoilussa turvataan yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla tietosuojavaltuutetun itsenäinen ja riippumaton asema. Tältä osin on välttämätöntä huolehtia myös säädännäisesti siitä, että tietosuojavaltuutetun toimiessa oikeusministeriön hallinnonalalla Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa, sen asema säilyy hallinnollisesti itsenäisenä ja riippumattomana. Vastaava sääntelyn yksiselitteisyyden tarve koskee myös muita itsenäisesti ja riippumattomasti toimivia laillisuusvalvontaviranomaisia. Tältä kannalta voidaan kiinnittää huomiota päätösvallan tarkempaan määrittelyyn lähinnä 1. lakiehdotuksen 3 ja 8 §:ssä.