

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2023 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Satu-Maaria Natunen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- professori Olli Mäenpää

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta, johon kootaan 11 oikeusministeriön yhteydessä tai sen hallinnonalalla toimivaa itsenäistä viranomaista. Esityksen mukaan viranomaiset olisivat osa virastoa, mutta säilyttäisivät virastossa itsenäisyytensä ja nykyisen tehtäväalansa. Lisäksi virastossa on hallintopalveluyksikkö, joka hoitaa viranomaisten yhteiset tuki- ja hallintopalvelut. Tavoitteena on muun muassa vähentää päällekkäistä hallinnollista työtä ja vapauttaa resursseja viranomaisten sisältötyöhön.

Hallintovaliokunta toteaa esitetyn virastorakenteen eroavan siitä, mitä valtion virastorakenteiden osalta suositellaan. Oikeushallinnon erityisviranomaiset nimiselle virastolle säädettäväksi esitet-

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2023 vp

ty poikkeuksellinen vastuunjako sekä ohjaus- ja johtamisrakenne liittyvät siihen kuuluvien viranomaisten erityisluonteeseen.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esityksestä aiheutuvat menot kohdistuvat uuden kirjainpitoyksikön perustamiseen sekä uuden viraston hallintopalveluyksikön perustamiseen ja sen tehtävien muodostamiseen. Alustavan arvion mukaan kertaluonteiset muutuskustannukset vuonna 2024 ovat yhteensä noin 430 000 euroa. Pysyviä menoja aiheutuu viranomaisten yhteisten hallinnon tukipalvelujen kehittämistä ja keskittämistä sekä niiden hoitamisesta hallintopalveluyksikössä. Hallintopalveluyksikköön tulisi seitsemän uutta virkaa ja sen pysyvät kokonaismenot olisivat noin 1 milj. euroa, josta henkilöstömenojen osuus olisi noin 560 000 euroa, ostot Palkeilta noin 350 000 euroa ja muut ostopalvelut ja muut yksikön menot noin 105 000 euroa.

Esityksellä pyritään tehostamaan toimintoja ja tavoitellaan synergia- ja mittakaavaetuja. Hallintovaliokunta suhtautuu kuitenkin erittäin varauksellisesti siihen, että uuden viraston ja seitsemän uuden viran perustaminen on tehokkain tapa parantaa julkisen sektorin tuottavuutta. Valiokunnan saamista selvityksestä ei ilmene, mikä ehdotetun viraston tehostamispotentiaali todellisuudessa on. Kertaluonteisten kustannusten ja pysyvien menojen lisäksi syntyy myös erilaisia piilokustannuksia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksen perustelujen mukaan rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvion mukaisten määrärahojen puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen. Valiokunta tähdentää, että erityisviranomaisten ydintoiminnan rahoitus tulee kuitenkin turvata.

Hallintovaliokunta tarkastelee esitystä jäljempänä tietosuojavaltuutettua koskevilta osin. Eduskunta on tietosuojalain (1050/2018) säätämisen yhteydessä hallintovaliokunnan mietinnön (HAVM 13/2018 vp) pohjalta hyväksynyt lausuman, jossa edellytetään, että hallitus selvittää, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi, ja tarvittaessa valmistelelee 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 (HE 9/2018 vp—EV 108/2018 vp).

Esityksen perusteluista ilmenee, että vuosina 2019—2020 on tehty kaksi selvitystä oikeusministeriön hallinnonalan pienten ja toiminnallisten itsenäisten viranomaisten kokoamisesta hallinnollisesti yhteen. Esillä on ollut ns. emovirastomalli, jossa tietosuojavaltuutetun toimistosta muodostettaisiin virasto, jonka hallintoyksikkö tuottaisi määrättyt hallinto- ja tukipalvelut kaikille erillisviranomaisille, palvelukeskusmalli, jossa erityisviranomaiset muodostaisivat edelleen oman organisaationsa ja palvelukeskus olisi erityisviranomaisista kokonaan erillinen organisaatio, sekä hallituksen esityksessä ehdotettu yhden viraston malli. Selvityksessä ei esityksen perusteluista päätellen ole arvioitu erikseen vaihtoehtoa, jossa tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehitettäisiin itsenäisen viraston muotoiseksi. Selvityksen välillisenä tuloksena voitaneen silti pitää arviota, jonka mukaan sellaiselle virastomuotoiselle organisaatiolle ei olisi riittävän painavia perusteita.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2023 vp

Tietosuojavaltuutettuun kohdistuvat erityisvaatimukset

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen¹ 51 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on 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. Vastaava säännös sisältyy henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettuun lakiin (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki), jolla on pantu kansallisesti täytäntöön rikosasioiden tietosuojadirektiivi². Riippumattomuus on EU:n tietosuojalainsäädäntöön perustuva vaatimus (tietosuoja-asetuksen 54 artikla, rikosasioiden tietosuojadirektiivin 42 artikla). Vaatimus henkilötietojen suojaava 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.

EU:n tietosuojalainsäädännön mukaan minkään valvontaviranomaisen jäsenen 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. 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-alaisuhde voi vaarantaa riippumattomuuden. Valvontaviranomaisen suorittaman valvonnan on oltava objektiivista, tehokasta ja luotettavaa.

Sen arvioinnissa, millä tavalla hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely vaikuttaisi tietosuojavaltuutetun riippumattomuuteen, keskeistä muun muassa on, vaikuttaisivatko ehdotetut säännökset niihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin, joista säädetään EU:n tietosuoja-asetuksessa ja sitä täydentävässä tietosuojalaissa sekä rikosasioiden tietosuojalaissa. Hallintovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta siirrettäväksi uudelle virastolle sellaisia tehtäviä tai toimivaltuuksia, joista säädetään edellä mainitussa tietosuojan yleislainsäädännössä. Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan erityisviranomaisista ja niiden asemasta, tehtävistä ja toimivallasta säädetään erikseen. Tietosuojavaltuutetun osalta "erikseen säätäminen" viittaa edellä mainittuun lainsäädäntöön.

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 Euroopan tietosuojaneuvoston toimintaan. Kuitenkaan sille, millä tavalla tämä teknisesti toteutetaan, tietosuojalainsäädännössä ei aseteta tarkempia edellytyksiä. Hallituksen esityksen mukaan uudistuksessa 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 si-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/680/EU

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2023 vp

sältöön. Valiokunta toteaa, että esimerkiksi digitalisaatiokehityksen edellyttämät uudet valvonta-tehtävät ja kansalaisten kasvava tietosuojatietoisuus lisäävät tietosuojavaltuutetulle tulevia asia-määriä. Valiokunta pitää tarpeellisena, että tietosuojavaltuutetun toimiston riittävät resurssit ja osaaminen varmistetaan myös uudistuksen jälkeen (ks. HaVM 2/2023 vp—K 14/2023 vp).

EU:n tietosuojalainsäädännön mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että valvontaviranomaisel-la on oma henkilöstö, jonka se valitsee itse ja joka toimii asianomaisen valvontaviranomaisen jä-senen tai jäsenten yksinomaisessa ohjauksessa. Hallituksen esityksellä ei vaikuteta näihin näkö-kohtiin. Organisaatiomuutoksessa 1. lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan virat ja määrä-aikaiset virkasuhteet sekä niissä olevat henkilöt siirtyvät sen erityisviranomaisen viroiksi ja hen-kilöstöksi, jossa ne ovat olleet siirtymähetkellä eli juuri ennen lain voimaantuloa. Viroista ei tule siten viraston yhteisiä virkoja. Tämä on johdonmukainen lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin sään-nöksen kanssa, jonka mukaan uudet erityisviranomaista koskevat virat perustetaan erityisviran-omaiseen. Virkoja ei voi siirtää yksiköstä toiseen muuten kuin laissa säädetyllä toimivallalla. Tästä säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994) ja sen nojalla annetussa valtion virkamiesase-tuksessa (971/1994). Virkamiesasetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusministeriö päättää eri-tyisviranomaisten virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta. Oikeustila ei tältä osin muutu.

Jäsenvaltion on lisäksi tietosuojalainsäädännön mukaisesti varmistettava, että valvontaviran-omaiseen sovelletaan varainhoidon valvontaa, joka ei vaikuta sen riippumattomuuteen, ja että sil-lä on erillinen julkinen vuotuinen talousarvio, joka voi olla osa valtion tai kansallista kokonaista-lousarviota. Hallituksen esityksessä ei muuteta sitä, että valtion talousarvioesityksessä esitetään vuosittain tietosuojavaltuutetun euromääräinen määräraha, mihin kiinnittyy myös määrärahan vähimmäistaso ministeriön ja valtuutetun välisessä tulosohjauksessa. Talousarvioesitysten lisäk-si vuosittaiset tulosopimukset määrärahatietoineen ovat julkisia asiakirjoja. Tietosuojavaltuutet-tu hoitaa edelleen itse myös tulosneuvottelunsa.

Valiokunnan näkemyksen mukaan tietosuojavaltuutetulla säilyy edellä todetun perusteella edel-leen oikeus päättää muun muassa resurssiensa käytöstä ja kohdentamisesta, henkilöstönsä nimit-tämisestä, henkilöstörakenteestaan ja -politiikastaan. Valiokunta toteaa myös, että EU:n tietosuo-ja-asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä riippumattomuutta koskeva 52 artikla sisällä kansallista liikkumavaraa.

Esitykseen sisältyvässä 6. lakiehdotuksessa ehdotetaan tietosuojalain 8 §:n 1 momentin sanamuod-on tarkistamista niin, että tietosuojavaltuutettu on jatkossa "oikeusministeriön hallinnonalalla" eikä "oikeusministeriön yhteydessä". Valiokunta katsoo, että tämä selkeyttää tietosuojavaltuute-tun riippumatonta asemaa.

Hallintopalveluyksikön toimivalta

Hallintopalveluyksikön tehtävistä säädetään 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ja hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvallasta 8 §:ssä. Selvityksen mukaan viraston hallintopalveluyksikön toimivalta koskee ainoastaan sellaisia hallinnollisia asioita, jotka voidaan hoitaa viranomaisen ulkopuolella. Jatkossa viranomaisille tuotetaan hallintopalveluyksiköstä samat hallinnolliset palvelut kuin niil-le nykyisin tuotetaan oikeusministeriöstä ja eräistä muista virastoista. Muiden hallintopalveluyk-

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2023 vp

sikön tuottamien hallinnollisten palvelujen käytöstä ne voivat itse päättää. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, mitä nämä muut palvelut olisivat.

Saadun selvityksen mukaan hallintopalveluyksikön johtajan toimivalta on lain ja valmisteltavan asetuksen säännöksiin rajattu koskemaan vain hallintopalveluyksikön tehtäväalan asioita. Virastolla ei olisi sellaista päällikköä, jonka toimivalta millään tavalla ulottuisi tietosuojavaltuutetun toimialalle. Tietosuojavaltuutetulla ei myöskään olisi virastossa esimiestä, joka käyttäisi häneen työjohto- ja valvontavaltaa. Tietosuojavaltuutetun henkilöstö olisi edelleenkin tietosuojavaltuutetun yksinomaisessa määräysvallassa. Tietosuojavaltuutettu laatii myös jatkossa oman työjärjestyksensä ja suunnittelee oman organisaationsa sekä neuvottelee määrärahoistaan ja päättää niiden käytöstä. Tietosuojavaltuutettu esiintyy ulospäin samalla tavalla kuin aiemmin, ei osana erityisviranomaisten virastoa.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuotoon, jonka mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat taloussääntöä ja kirjanpitoyksikön tehtävien järjestämistä ja toteuttamista. Sanottu kirjaus voidaan ymmärtää niin, että se antaa johtajalle toimivaltaa käytännössä myös viranomaisten toiminnan toteuttamiseen liittyen. Hallintovaliokunta esittää, että lakivaliokunta arvioisi, onko hallintopalveluyksikön johtajan ratkaisuvalltaa koskevaa muotoilua tarpeen tarkistaa koskemaan hallintopalveluyksiköä kirjanpitoyksikön sijaan tai täsmentää muulla tavoin.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella viraston organisaatiomalli ei ole sellainen, jossa viraston hallintopalveluyksiköllä olisi toimivaltaa viranomaisten toiminnan suunnitteluun ja järjestämiseen. Hallintopalveluyksikön johtaja ei ole vastuussa viranomaisten toiminnan tuloksellisuudesta eikä niiden tavoitteiden saavuttamisesta. Näin ollen ei valiokunnan käsityksen mukaan voisi myöskään syntyä ohjaus- ja valvontasuhdetta, jossa oikeusministeriön viraston hallintopalveluyksikköön kohdistama ohjaussuhde heijastuisi hallintopalveluyksikön ja tietosuojavaltuutetun suhteeseen. Oikeusministeriön tulosohtaus suhteessa tietosuojavaltuutettuun säilyy sellaisena kuin se on nykyäänkin.

Erityisviranomaisen riippumattomuutta tulee tarkastella myös käytännön näkökulmasta. Esimerkiksi 8 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan hallintopalveluyksikön johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat hallintopalveluyksikön tarjoamien palvelujen toteutusta, yhteisiä hankintoja ja niihin liittyviä sopimuksia. Esimerkiksi hankinnat ovat asioita, joissa tulisi vähintään kuulla ohjausryhmää tai sitä viranomaista, jota asia koskee. Hallintovaliokunta kiinnittää tältä osin erityistä huomiota tietojärjestelmiä koskeviin hankintoihin, joihin liittyy esimerkiksi viranomaisen toimintaan liittyviä erityisiä turvallisuusvaatimuksia. Valiokunnan näkemyksen mukaan mahdollisuus päättää ja vaikuttaa tietojärjestelmiin liittyviin hankintoihin on olennainen osa viranomaisen riippumattomuutta.

Valiokunta katsoo, että uuden virastomallin yhteydessä tulee vielä tarkastella oikeudellista vastuunjakoa erityisviranomaisten ja hallintopalveluyksikön välillä ja tarvittaessa selkeyttää sitä. Myös hallintopalveluyksikön, oikeusministeriön ja palveluntuottajien roolit ja vastuut tulee saada mahdollisimman selkeiksi ja toimiviksi. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluista (s. 36) ilmenee, että erityisviranomaisissa on myös toimintoja, jotka ovat luonteeltaan lähellä tukitoimintoa, mutta jotka itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta johtuen tai tarkoituksenmukaisuussyistä

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2023 vp

säilyvät viranomaisten itsensä tehtävinä. Valiokunta katsoo, että viranomaisella itsellään säilytettävät toiminnot on tunnistettava ja yksilöitävä erikseen.

Seuraamusmaksujen määrääminen monijäsenisessä toimielimessä

Tietosuoja-lain 24 §:ssä säädetään siitä, että tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen sakon (hallinnollinen seuraamusmaksu) määrää tietosuojavaikuttetun ja apulaistietosuojavaikuttettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Pykälässä säädetään myös kollegion päätöksentekomenettelystä, jossa seuraamusmaksua koskeva päätös tehdään esittelystä. Seuraamuskollegiota koskevat säännökset on lisätty lakiehdotukseen eduskuntakäsittelyn aikana, huomioiden erityisesti perustuslakivaliokunnan esittämät huomautukset (PeVL 14/2018 vp, PeVL 24/2018 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin arvioidessaan hallintovaliokunnan laatimaa mietintöluonnosta, 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. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan erillistä virastoa, jolle koottaisiin myös muiden oikeusministeriön hallinnonalan valtuutettujen hallinnolliset tuki-tehtävät. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen sääntelyn ja tietosuojavaikuttetulle 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. Hallintovaliokunta pitää tätä perusteltuna.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2023 vp

Helsingissä 15.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Ben Zyskowitz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne