

**ASIA** Oikeusministeriön menettely viranhakuilmoitusten julkaisemisessa**KANTELUT**

Oikeuskanslerille 19.11.2018 saapuneissa kahdessa kantelussa arvosteltiin oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun toimiston menettelyä kahden apulaistietosuojavaltuutetun virkasuhteen täyttämistä koskevien hakuilmoitusten julkaisemisessa. Kanteluiden mukaan 14.11.2018 valtiolle.fi –palvelussa julkaistut hakuilmoitukset poistettiin 15.11.2018 eivätkä hakuilmoituksiin sisältyneet apulaistietosuojavaltuutetun virkojen pätevyysvaatimukset vastanneet EU:n yleisen tietosuojalain vaatimuksia.

SELVITYS

Oikeusministeriö on antanut 10.1.2019 saapuneen selvityksen.

VASTINE

Kantelija A on 30.1.2019 antanut vastineen hankitusta selvityksestä.

RATKAISU**Menettely hakuilmoitusten julkaisemisessa**

Virkamieslain 6 a §:n mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Haku aika on vähintään 14 kalenteripäivää.

Oikeusministeriön selvityksen mukaan oikeusministeriö valmisteli kahden apulaistietosuojavaltuutetun määräaikaisen virkasuhteen rekrytointi-ilmoituksia julkaistavaksi valtiolle.fi -palvelussa niin, että ne voitaisiin julkaista heti kun eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen tietosuojalaiksi. Eduskunta hyväksyi tietosuojalain 13.11.2018. Ilmoitukset julkaistiin valtiolle.fi:ssä 14.11.2018. Oikeusministeriön mukaan ilmoitukset menivät valtiolle.fi:hin keskenään epähumioissa ja kiireellisen aikataulun vuoksi. Sen vuoksi ne otettiin palvelusta pois seuraavana päivänä. Hakuajan päättymispäivä valtiolle.fi:ssä olleissa ja sieltä poistetuissa ilmoituksissa olisi ollut 5.12.2018.

Apulaistietosuojavaltuutettujen virkasuhteet laitettiin uudelleen julkisesti haettaviksi valtiolle.fi:hin 21.12.2018. Hakuaika päättyi 18.1.2019. Uusissa ilmoituksissa tehtävän alkamisaika oli siirretty muuttuneen rekrytointiaikataulun vuoksi kuukaudella aiemmin aiotusta, maaliskuun 1. päivään 2019 ja päättymisaika helmikuun viimeiseen päivään 2024. Hakuilmoitusten sanamuotoihin tehtiin myös joitakin muutoksia. Avoimista viroista tiedotettiin myös twitter-kanavalla.

Oikeusministeriö ei tiedottanut hakuilmoitusten poistamisesta ja poistamisen syistä tai siitä, että hakuilmoitukset tullaan julkaisemaan myöhemmin, mikä on voinut perustellusti aiheuttaa mahdollisten hakijoiden joukossa epätietoisuutta. Katson, että hyvän hallinnon mukaista menettelyä olisi ollut tiedottaa myös hakuilmoitusten poistamisesta ja siitä, että hakuilmoitukset julkaistaan myöhemmin uudelleen uudella hakuajalla.

Hakuilmoitusten tehtäväkuvaus, kelpoisuusvaatimukset ja muut edellytykset

Virkamieslain 6 c §:n mukaan hakuilmoituksessa on mainittava viran tehtävät ja säädetyt kelpoisuusvaatimukset, hakuajan päättymisaika sekä se viranomaisesta, jolle hakemus on osoitettava. Ilmoituksessa on mainittava, onko virka perustettu tiettyyn yksikköön vai onko se viraston yhteinen. Tämän lisäksi hakuilmoituksessa on suositeltavaa mainita muun muassa tehtävän hoidon asettamat edellytykset.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 53 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden valvontaviranomaisten kaikki jäsenet nimitetään läpinäkyvää menettelyä noudattaen ja että kullakin jäsenellä on oltava tehtävien hoitamisessa ja valtuuksien käytössä tarvittava pätevyys, kokemus ja ammattitaito erityisesti henkilötietojen suojaamisen alalta. Tietosuoja-asetuksen 54 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on laissa säädettävä pätevyydestä ja kelpoisuusehdoista, joita kunkin valvontaviranomaisen jäseneksi nimitettäviltä edellytetään.

Tietosuojalain 8 §:n mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena oikeusministeriön yhteydessä on tietosuojavaltuutettu. Tietosuojavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tietosuojalain 9 §:n mukaan tietosuojavaltuutetulla on toimisto, jossa on vähintään kaksi apulaistietosuojavaltuutettua. Tietosuojavaltuutettu hyväksyy toimiston työjärjestyksen.

Tietosuojalain 10 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailuvan oikeustieteen maisterin tutkinto, hyvä perehtyneisyys henkilötietojen suojaamiseen asioihin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Lisäksi edellytetään kykyä hoitaa kansainvälisiä tehtäviä. Tietosuojalain 11 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetun nimittää valtioneuvosto viideksi vuodeksi kerrallaan.

Tietosuojalain 14 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 55–59 artiklassa. Tietosuojavaltuutetulla on myös muita tietosuoja-laissa tai muussa laissa säädetyjä tehtäviä ja toimivaltuuksia. Tietosuojavaltuutettu edustaa Suomea Euroopan tietosuojaneuvostossa. Tietosuojavaltuutettu akkreditoi tietosuoja-asetuksen 43 artiklassa tarkoitetun sertifiointielimen. Tietosuojavaltuutettu laatii vuosittain tietosuoja-asetuksen 59 artiklassa tarkoitetun toimintakertomuksen, joka toimitetaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Tietosuojalain 16 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetun välisestä tehtävien jaosta määrätään tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksessä. Apulaistietosuojavaltuutetulla on tehtäviensä hoidossa samat toimivaltuudet kuin tietosuojavaltuutetulla.

Apulaistietosuojavaltuutettujen virkasuhteita koskevien 14.11.2018 ja uudelleen 21.12.2018 julkaistujen hakuilmoitusten mukaan säädettyinä apulaistietosuojavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksina on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, hyvä perehtyneisyys henkilötietojen suojaa koskeviin asioihin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Lisäksi edellytetään kykyä hoitaa kansainvälisiä tehtäviä. Nämä vastaavat tietosuojalain 10 §:ssä säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia.

Toisen hakuilmoituksen viran/tehtävän kuvauksen mukaan ”apulaistietosuojavaltuutettu vastaa tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksen mukaisten asioiden ratkaisemisesta ja johtaa vastuulleen kuuluvaa sektoria, joka kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan. Lisäksi hän toimii jäsenenä kollegiossa, joka päättää hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä. Hän on toimiston johtoryhmän jäsen ja toimii esimiehenä ryhmänsä asiantuntijoille.”

Viran/tehtävän kuvauksen mukaan apulaistietosuojavaltuutetun erityisvastuualueena on huolehtia tietosuojavaltuutetun apuna ja johtoryhmän jäsenenä tietosuojaviranomaisen kyvystä huolehtia sille kuuluvat kansainväliset ja EU-oikeuteen perustuvat tehtävät. Tässä roolissa hän vastaa muun muassa yhdenmukaisuusmekanismiin perustuvan asiankäsittelyprosessin toimivuudesta Suomessa ja EU-linjausten huomioon ottamisesta tietosuojaviranomaisen toiminnassa. Hän ohjaa tietosuojaan liittyvän tiedon ja ohjausaineiston tuottamista kansalaisille ja organisaatioasiakkaille. Lisäksi hänen vastuulleen kuuluu lainsäädäntövaikuttamiseen liittyvän politiikan valmistelu ja koordinointi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan liittyvää sektoria johtavalta, kansainvälisistä ja EU-oikeuteen perustuvista tehtävistä huolehtivalta apulaistietosuojavaltuutetulta odotettiin 14.11.2018 julkaistun hakuilmoituksen mukaan tehtävässä tarvittavaa EU:n tietosuojalainsäädäntöön sisältyvien prosessien hallintaa ja kykyä toimia tavoitteellisesti ja tuloksellisesti eurooppalaisessa asiankäsittely- ja päätöksentekojärjestelmässä. Lisäksi häneltä odotettiin tehtävässä tarvittavia hyviä henkilöstöjohtamisen taitoja ja valmiuksia rakentaa tietosuojaviranomaisen toimintaa johtoryhmän jäsenenä. Hakuilmoituksen mukaan tehtävässä tarvitaan sujuvaa englannin kielen kirjallista ja suullista taitoa. Hakijalle luettiin eduksi kokemus EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön valmistelusta, politiikkavalmistelusta sekä EU-yhteistyöstä. Kokemus EU-lainsäädäntöön perustuvasta oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta ja sen johtamisesta edistää hakuilmoituksen mukaan tehtävien menestyksellistä hoitamista, samoin kuin kokemus sidosryhmäyhteistyöstä, yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta ja verkostojen johtamisesta.

Toisen hakuilmoituksen viran/tehtävän kuvauksen mukaan ”apulaistietosuojavaltuutettu vastaa tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksen mukaisten asioiden ratkaisemisesta ja johtaa vastuulleen kuuluvaa sektoria, joka kuuluu rikosasioiden direktiiviin (EU) 2016/680 perustuvan lainsäädännön soveltamisalaan. Lisäksi hän toimii jäsenenä kollegiossa, joka päättää hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä. Hän on toimiston johtoryhmän jäsen ja toimii esimiehenä ryhmänsä asiantuntijoille.”

Viran/tehtävän kuvauksen mukaan apulaistietosuojavaltuutetun erityisvastuualueena on huolehtia tietosuojavaltuutetun apuna ja johtoryhmän jäsenenä toimiston toimintaedellytyksistä ja kyvystä hoitaa sille kuuluvat tehtävät. Tässä roolissa hän vastaa toiminnansuunnittelusta, stra-

tegisestä ennakkointityöstä, tulohajauksesta ja toiminnan kehittämisestä. Hän ohjaa tietosuojavastaavien verkoston toimintaa ja koulutusta sekä huolehtii näihin liittyvästä kumppaniyhteistyöstä. Lisäksi hänen vastuulleen kuuluu valvontapolitiikan valmistelu ja koordinointi.

Rikosasioiden tietosuojadirektiiviin perustuvan lainsäädännön soveltamisalaan liittyvää sektoria johtavalta apulaistietosuojavaltuutetulta odotettiin 14.11.2018 julkaistun hakuilmoituksen mukaan tehtävässä tarvittavaa rikosasioiden direktiivin piiriin kuuluvien organisaatioiden toimintaympäristön yleistä tuntemusta ja lisäksi tehtävässä tarvittavaa kykyä strategiseen toiminnan suunnitteluun, kehittämishakuista työtettä ja näyttöjä muutosten johtamisesta. Lisäksi häneltä odotettiin tehtävässä tarvittavia hyviä henkilöstöjohtamisen taitoja ja valmiuksia rakentaa tietosuojaviranomaisen toimintaa johtoryhmän jäsenenä. Uudessa 21.12.2018 julkaistussa hakuilmoituksessa ilmoitusta tarkennettiin siten, että tehtävässä tarvitaan kykyä ”tietosuojaan liittyvään” strategiseen toiminnansuunnitteluun. Sanat ”näyttöjä muutosten johtamisesta” poistettiin.

Hakuilmoituksen mukaan hakijalle luetaan eduksi kokemus vastaavan valvonta- tai sääntelyviranomaisen toiminnasta, valvonnan organisoinnista ja hallinnollisten seuraamusten käytöstä. EU-lainsäädäntöön perustuvasta oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta ja sen johtamisesta edistää hakuilmoituksen mukaan tehtävien menestyksellistä hoitamista, samoin kuin kokemus verkostojen ja sidosryhmäsuhteiden johtamisesta. Tehtävässä tarvitaan sujuvaa englannin kielen kirjallista ja suullista taitoa.

Kanteluissa arvosteltiin sitä, että toinen apulaistietosuojavaltuutettu vastaisi toiminnan suunnittelusta, tulohajauksesta ja toiminnan kehittämisestä ja että viranhakijalta odotetaan muun muassa kykyä strategiseen suunnitteluun, kehittämishakuista työtettä ja näyttöjä muutosjohtamisesta. Lisäksi molempien virkojen osalta hakijoilta odotettiin hyviä henkilöstöjohtamisen taitoja. Toisessa kantelussa arvosteltiin myös sitä, että hakuilmoituksissa todetaan, että apulaistietosuojavaltuutetut toimivat tietosuojavaltuutetun apuna.

Virkaan kuuluvien tehtävien kertominen mahdollisimman selvästi ja tarkasti jo hakuilmoituksessa on tärkeää sekä nimittävän viranomaisen että viran hakijoiden kannalta. Nimittävä viranomainen joutuu määrittelemään haettavana olevan viran tehtävät jo ennen haettavaksi julistamista, koska vasta tämän jälkeen voidaan arvioida, mitä edellytyksiä valittavalle asetetaan. Tehtävien määrittely ja mainitseminen hakuilmoituksessa vaikuttavat myös siihen, että nimitysharkinta on mahdollista tehdä tasapuolisesti. (valtiovarainministeriön ohje VM/2118/00.00.00/2016).

Viranhakuilmoituksessa kerrotaan muun muassa virkaan säädetyt kelpoisuusvaatimukset ja tehtävien onnistuneen hoidon kannalta tärkeät lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten tulisi olla selkeästi hakijoiden tiedossa. Säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia tarkoitettaessa hakuilmoitukseen kirjoitetaan esimerkiksi: ”Kelpoisuusvaatimuksena on ...” Muita edellytyksiä ja ominaisuuksia tarkoitettaessa kirjoitetaan esimerkiksi: ”Parhaat edellytykset tehtävän hoitamiseksi antaa ...” tai ”Lisäksi virkaan kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta on tärkeää, että valittavalla on ...” Hakijoiden ansioiden vertailussa voidaan nojautua vain sellaisiin lisävalmiuksiin ja henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, jotka on mainittu hakuilmoituksessa (valtiovarainministeriön ohje VM/2118/00.00.00/2016).

Virkaan nimitettävältä vaadittavat edellytykset riippuvat asianomaisten tehtävien laadusta ja sisällöstä. Tällä on merkitystä, kun harkitaan nimitysperusteiden keskinäistä painotusta ja painotuksen vaikutusta viran hakijoiden ansioiden vertailussa. Esimerkiksi tehtävien hoidon edel-

lyttämä vieraiden kielten taito, yhteistyökyky sekä suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito kuuluvat osana nimitysperusteina olevien taidon ja kyvyn arviointiin. (valtiovarainministeriön ohje VM/2118/00.00.00/2016).

Oikeusministeriön selvityksen mukaan apulaistietosuojavaltuutettujen päätehtävät ovat tietosuojan valvontaviranomaisen toimialaan kuuluvia tietosuojaan liittyviä substanssitehtäviä. Tietosuojavaltuutettu hyväksyy työjärjestyksen, jossa apulaistietosuojavaltuutettujen tehtävät määritellään. Tietosuojavaltuutettu on suunnitellut apulaistietosuojavaltuutetuille alustavasti tietynlaiset tehtävänjaot, joita 14.11.2018 julkaistuissa rekrytointi-ilmoituksissa kuvailtiin. Tehtävänkuvien suunnittelussa on käytetty apuna tietosuojavaltuutetun tehtävänkuvaa. Hakuilmoituksissa olleet Hakijalta odotamme ja Luemme eduksi -kohdat perustuivat apulaistietosuojavaltuutetuille suunniteltuihin tehtävänkuviiin. Molemmat apulaistietosuojavaltuutetut vastaisivat toimiston työjärjestyksen mukaisten asioiden ratkaisemisesta ja johtaisivat vastuulleen kuuluvaa sektoria sekä toimisivat esimiehinä ryhmänsä asiantuntijoille. Sektorit olisi jaettu substanssin mukaan: toinen kuuluisi yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan ja toinen rikosasioiden direktiiviin perustuvan lainsäädännön soveltamisalaan. Oikeusministeriön mukaan sektorin johtotehtävät sopivat yhteen tietosuojalajissa säädetyn kelpoisuusvaatimuksen, käytännössä osoitetun johtamistaidon kanssa, eivätkä siten tuo mukanaan lain ulkopuolisia vaatimuksia tehtävään valittaville.

Molemmilta hakijoilta odotettiin henkilöstöjohtamisen taitoja ja valmiuksia rakentaa tietosuojaviranomaisen toimintaa johtoryhmän jäsenenä. Nämä edellytykset liittyvät apulaistietosuojavaltuutettujen rooliin ryhmiensä esimiehinä ja johtoryhmän jäseninä. Oikeusministeriön selvityksen mukaan toisen apulaistietosuojavaltuutetun erityisalueeksi on suunniteltu ja rekrytointi-ilmoituksessa mainittu tietosuojavaltuutetun toimiston toimintaedellytyksistä huolehtiminen. Hänen yhtenä tehtävänä olisi toiminnan suunnittelu, strateginen ennakointityö, tulosohjaus ja toiminnan kehittäminen. Koska nämä tehtävät ovat myös tietosuojavaltuutetun tehtäviä, ne on oikeusministeriön mukaan katsottu tarpeelliseksi sisällyttää yhtenä tehtävänä hänen sijaisensa tehtävänkuvaaan.

Viranhakuilmoituksessa tulee ilmoittaa laissa säädetty kelpoisuusvaatimukset, jotka ovat ehdottomia edellytyksiä virkaan nimittämiseksi. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi hakijan muu osaaminen, kokemus tai henkilökohtaiset ominaisuudet voidaan lukea hakijan eduksi. Nimittävällä viranomaisella on harkintavaltaa sen suhteen, millaista osaamista, kokemusta tai ominaisuuksia virkaa tai virkasuhdetta täytettäessä halutaan painottaa. Hakijoiden eduksi luettavien seikkojen tulee kuitenkin olla johdettavissa kyseisen viran tehtävien sisällöstä. Hakijan eduksi luettavat seikat tulee myös ilmoittaa hakuilmoituksessa.

Apulaistietosuojavaltuutettujen virkasuhteita koskevista hakuilmoituksista käy nähdäkseni selkeästi ilmi, miltä osin on kyse säädettyistä kelpoisuusvaatimuksista, jotka ovat ehdottomia vaatimuksia virkasuhteeseen nimitettävälle, ja miltä osin on kyse hakijan eduksi luettavasta kokeemuksesta tai ominaisuuksista. Oikeusministeriö on perustellut näitä seikkoja apulaistietosuojavaltuutetuille suunnitelluilla tehtävänkuvilla. Ministeriön harkintavaltaan kuuluu arvioida nämä seikat apulaistietosuojavaltuutetuille suunniteltujen tehtävien sisällön perusteella, kunhan ne liittyvät tehtävien laatuun ja sisältöön.

Hakuilmoituksista ilmenee myös, että apulaistietosuojavaltuutetut toimivat jäseninä kollegiossa, joka päättää hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä. Tietosuojalain ja sen esitöiden perusteella apulaistietosuojavaltuutettu on samalla tavalla toiminnassaan ja asemaltaan itsenäinen ja riippumaton kuin tietosuojavaltuutettu. Apulaistietosuojavaltuutetut eivät siten ole alaisuudessa tietosuojavaltuutettuun. Apulaistietosuojavaltuutetuilla on tehtäviensä hoidossa sa-

mat toimivaltuudet kuin tietosuojavaltuutetulla. Ehdotetulla sääntelyllä on pyritty varmistamaan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa päätöksenteossa edellytetty asiantuntemus, riippumattomuus ja puolueettomuus (HaVM 13/2018 vp). Tätä taustaa vasten hakuilmoituksen sanamuotoa, jonka mukaan toisen apulaistietosuojavaltuutetun erityisvastuualueena on huolehtia tietosuojavaltuutetun apuna ja johtoryhmän jäsenenä tietosuojaviranomaisen kyvystä huolehtia sille kuuluvat kansainväliset ja EU-oikeuteen perustuvat tehtävät ja toisen apulaistietosuojavaltuutetun erityisvastuualueena on huolehtia tietosuojavaltuutetun apuna ja johtoryhmän jäsenenä toimiston toimintaedellytyksistä ja kyvystä hoitaa sille kuuluvat tehtävät, ei nähdäkseen voida pitää lainvastaisena tai harhaanjohtavana.

Käytettävissä olevan selvityksen ja edellä selostetun perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä oikeusministeriön menetelleen hakuilmoitusten julkaisemisessa lainvastaisesti tai harkintavaltansa ylittäen.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi