



6.9.2017

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 30.6.2017, 1/41/2016, yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpano-työryhmän (TATTI) mietinnöstä ja työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi tietosuoja-laiksi

Valtiovarainministeriön lausunto mietinnöstä ja ehdotuksesta hallituksen esitykseksi

1 Lausuntopyynnön kohde ja lausunnon rakenne

OM on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta mietinnöstä, joka sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi ja täsmentäväksi yleislaiksi (tietosuojalaki) sekä rikoslain 38 luvun 9 ja 10 §:n 3 momentin ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamiseksi.

Mietintö sisältää erilaisia näkemyksiä kahdesta asiakokonaisuudesta:

- 1) tulisiko kansallista liikkumavaraa käyttää hallinnollisten sakkojen määräämiseen viranomaisille (mietintö sisältää kaksi näkemystä perusteluineen);
- 2) tavasta, jolla julkisuusperiaate ja henkilötietojen suoja tulisi sovittaa yhteen (mietintö sisältää eräiden työryhmän jäsenten ehdotuksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta).

Jatkotyönään työryhmä esittää jatkavansa toimeksiantonsa mukaisia tehtäviä ja erityisesti liikkumavaran käyttöä linjaavaa työtä sekä koordinoimaan ja avustamaan erityislainsäädännön tarkistamista koskevassa työssä.

OM on pyytänyt lausuntoja lausuntopalvelu.fi:ssä. Valtiovarainministeriön lausunnossa esitetty ei pääosin sisällöltään sovi lausuntopalvelun väliotsikointien alle. Valtiovarainministeriö toimittaa lausuntonsa oikeusministeriön kirjaamoon. Lausunnon jaksossa 2 on esitetty mietintöä ja hallituksen esitysluonnosta koskevat yleiset kommentit ja jaksossa 3 pykäläkohtaiset kommentit.

2 Yleiset kommentit

Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei työryhmän mietinnön mukaan (s. 133-134) ole merkittäviä taloudellisia tai muita yhteiskunnallisia vaikutuksia, koska tietosuojalainsäädännön uudistukseen liittyvät vaikutukset seuraavat suoraan yleisestä tietosuoja-asetuksesta. Yleisen tietosuoja-asetuksen säännökset aiheuttavat moninaisia kustannuksia valvontaviranomaisille, rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsitteijöille niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Työryhmän mietinnössä todetaan lisäksi, että kunkin ministeriön hallinnonalan erityislainsäädännön tarkistamisesta ja saattamisesta yhdenmukaiseksi yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa saattaa seurata asianomaisen hallinnonalan viranomaisille ja julkisia

hallintotehtäviä hoitaville organisaatioille kuluja, joiden määrää on vaikea arvioida.

Käytännössä tällainen sääntelymekanismi tarkoittaa sitä, ettei ehdotetusta lainsäädännöstä yhteiskunnan eri sektoreille aiheutuvia kokonaisvaikutuksia arvioida missään, jolloin niihin ei myöskään ole mahdollisuutta varautua esim. valtion ja kuntien talousarviomenettelyssä. Edellä todettujen seikkojen johdosta tilanne on ongelmallinen myös esim. perustuslaissa turvatuun kunnalliseen itsehallintoon (PL 121 §) näkökulmasta, koska asetustasoinen EU-sääntely tarkoittaa tosiasiallisesti sitä, ettei kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän rahoitusperiaatteen toteutumista voida tällaisissa tilanteissa varmistaa. Tästä syystä esityksessä olisi tullut tehdä edes karkea kokonaisarvio myös tietosuojasetuksesta aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista ainakin julkisen hallinnon osalta.

Esitykseen sisältyy eräitä arvioita mm. valvontaviranomaisen resurssitarpeista, mutta näitä ei ole arvioitu kattavasti ja yksityiskohtaisesti tehtävittäin. Kuitenkin kyse on merkittävistä kansallisten tietosuojaviranomaisten organisatorisista muutoksista. Valtiovarainministeriö pitää välttämättömänä, että esityksen mukaisten muutosten tarkemmat kustannusvaikutukset arvioidaan esityksen jatkovalmistelussa, jolloin niihin on mahdollista ottaa yksilöidymmin kantaa. Ministeriö toteaa, että esityksen mukaisten muutosten toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset on katettava valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa tarvittaessa oikeusministeriön hallinnonalan sisäisin kohdennuksin. Tämä tulee myös todeta esityksessä.

Henkilöstömenot ja henkilöstön tehtävien järjestäminen

Henkilöstömenojen osalta valtiontalouden kehyspääöksessä vuosille 2018–2021 on päätetty varata yleisen tietosuojasetuksen toimeenpanoa varten seuraavat määrärahat: 2018/150 000 euroa, 2019/200 000 euroa, 2020/200 000 euroa ja 2021/200 000 euroa. Lisäksi talousarvioesityksessä vuodelle 2017 on myönnetty 80 000 euroa yhden uuden henkilötyövuoden lisärahoitusta varten. Tämän lisäksi oikeusministeriön pääluokan sisällä Tietosuojavaltuutetun toimistolle on kohdennettu yhden henkilötyövuoden lisärahoitus.

Esityksessä on arvioitu, että valvontaviranomaisen lisäresurssien tarve olisi suurimmillaan vuonna 2019, jolloin se olisi 16,5 henkilötyövuotta. Mietinnössä ei ole tuotu tarkemmin esille sitä, miten nykyiset toiminnot ja nykyisen henkilöstön tehtävät käydään läpi tietosuojasetuksen toimeenpanoa ja sen mukaisten tehtävien vastaanottamista varten. Uudistuksen yhteydessä olisi tarpeen päivittää myös Tietosuojavaltuutetun toimiston tämän hetkiset toimenkuvat vastaamaan nykytilaa. Samalla tulisi selvittää henkilöstön mahdollisuus ottaa vastaan uusia tietosuojasetuksen tuomia tehtäviä. Tämä voitaisiin toteuttaa osin henkilöstösiirtoina uusiin toimintoihin.

Sen jälkeen kun nykyisen henkilöstön tehtävät ja mahdollisuus ottaa vastaan uusia tehtäviä on selvitetty, voidaan arvioida, mitä ovat ne tehtävät, joita hoitamaan tarvitaan lisäresursseja. Tällä vältetään myös mahdollinen riski siitä, että syntyisi päällekkäisiä toimintoja. Jos tehtävien pysyvyys on epävarmaa, voitaisiin lisäresurssien tarve mahdollisesti aluksi hoitaa määräaikaistena virkasuhteina. Tämä edellyttää kuitenkin, että valtion virkamieslain 9 §:n mukaiset määräaikaaisuuden edellytykset täyttyvät.

Mietinnössä on tuotu esille se, että perustettaisiin ainakin yksi uusi apulaistietosuojavaalututun virka ja toimistopäällikkö olisi jatkossa vain hallinnollisten asioiden hoitaja. Tältä osin tulisi arvioida mahdollisuus ensin sopeuttaa ja hyödyntää olemassa olevia resursseja, eikä ensisijaisesti ehdottaa uusia resursseja niiden tilalle.

Toimintojen sopeuttamisessa pitäisi arvioida myös mahdollisuutta hyödyntää synergiaetua muiden valtuutettujen kanssa, ainakin hallinnollisissa asioissa.

Virastorakenne, viraston nimi ja sijainti

Mietinnössä ehdotetaan, että kansallisen tietosuojavaalutututun toiminta organisoidaan uudelleen: tietosuojavaalutututun lakkautetaan ja Tietosuojavaalutututun toimisto uudelleen nimetään tietosuojavaalutututuksi. Laissa ei ehdoteta perustettavaksi uutta viranomaisista vaan tietosuojavaalutututto jatkaisi eräin sisäisin organisatorisin muutoksin Tietosuojavaalututututun toimiston toimintaa.

Tietosuojavaalututututun toimisto on riippumaton viranomainen, joka toimii organisatorisesti OM:n yhteydessä. OM toimii toimiston kirjanpitoyksikkönä. Toimiston toimintamäärärahat ovat erillisellä, ministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten yhteisellä momentilla. Ministeriö päättää myös toimiston virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta, muuttamisesta sekä siirtämisestä. Tähän ei ole tulossa muutosta. Toimistolla on oma tulossopimus OM:n kanssa ja se laatii toimintakertomuksen. Toisin sanoen Tietosuojavaalututututun toimisto on tyypillinen ns. muu tulohajattu virasto.

Hallitusohjelmassa omaksuttujen yleisten rakenteellisten kehittämisperiaatteiden ja niiden pohjana olleen selvitystyön mukaisesti valtion keskushallinnon virastot tulisi perustaa kirjanpitoyksikköinä, jotka ovat kooltaan riittävän suuria hoitaakseen varsinaisen substanssityön lisäksi erilaiset virastomuotoon liittyvät hallinto- ja tukitehtävät. Jatkossa uusia virastoja perustettaessa, ne tulisi aina perustaa kirjanpitoyksikköinä. Jos perustettava organisaatio on liian pieni kirjanpitoyksiköksi, siitä ei silloin tulisi perustaa itsenäistä virastoa vaan se tulisi organisoida muulla tavalla.¹

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan *Tietosuojavaalututututun toimisto* kuvaa nimenä toimintayksikön organisatorista asemaa paremmin kuin ehdotettu *Tietosuojavaalutututto*. Virastonimitystä tulisi käyttää ainoastaan kirjanpitoyksikkönä toimivasta tulohajattuna virastosta.

Ehdotetun tietosuovalain 37 §:n siirtymäsäännöksen 4 momentin mukaan ”mitä muussa laissa säädetään tietosuojavaalutututusta, koskee tämän lain nojalla tietosuojavaalutututtoa”. Lainkirjoittajan oppaan² mukaan mm. silloin, kun virasto lakkautetaan ja sen tehtävät ja henkilöstö siirretään perustettavaan virastoon tai tehdään jokin muu viranomaisia koskeva rakenteellinen järjestely, tulee myös kaikki muussa lainsäädännössä mahdollisesti olevat toimivaltat luovat säännökset samalla saattaa ajan tasalle. Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista (vrt. esim. PeVL 67/2010 vp, s. 5). Jatkovalmistelussa tulisi selvittää sääntelykokonaisuus ja valmistella sitä koskevat mahdolliset muutosehdotukset sekä liittää ne tähän hallituksen esitykseen.

¹ Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta, keskushallinnon virastorakenneselvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2015.

² OM, Selvityksiä ja ohjeita nro 37/2013, s. 204-205.

Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain (362/2002) soveltamisalaa koskevan 1 §:n mukaan mainitussa laissa säädetään toimivallasta päätettäessä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoituspaikasta sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta. Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun valtioneuvoston asetuksen (567/2002) 1 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan asianomaisen ministeriön on aina selvitettävä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamismahdollisuudet pääkaupunkiseudun sijasta maan muihin osiin, kun organisoidaan olemassa olevaa toimintaa merkittävästi uudelleen. valtiovarainministeriö katsoo, että edellä mainituista säädöksistä johtuvat velvoitteet tulee asian jatkovalmistelussa ottaa huomioon.

Hallinnollisia sakkoja koskevan liikkumavaran käyttö

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetään hallinnollisten sakkojen määräämisen yleisistä edellytyksistä. Asetuksen 83 artiklan 7 kohdassa säädetyn kansallisen liikkumavaran mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin.

Työryhmän mietinnössä on varsin kattavat perustelut sille, että liikkumavaraa käytettäisiin. Liikkumavaran käyttämättä jättämistä on argumentoitu lähinnä toissijaisilla perusteilla ottamatta huomioon viranomaistoimintaa koskevaa sääntelyä kokonaisuutena sekä viranomaisten toimintaan kohdistuvaa valvontaa.

Liikkumavaran käyttämättä jättämistä on pyritty argumentoimaan vertaamalla yksityisen sektorin ja julkisen sektorin toimintaa ja niille asetettuja vaatimuksia. Raportissa liikkumavaran käyttämistä perusteellaan myös sillä, että yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla ja tästä syystä asetuksen mukaisten seuraamusten tulisi olla yhdenmukaisia. On syytä korostaa, että tietosuoja-asetus ei aseta viranomaistoimintaa samaan asemaan kuin yksityissektoria. Asetuksessa on useita säännöksiä, jotka koskevat julkisen vallan käyttöä ja siten julkista sektoria, kuten asetuksen 6 (3) artikla, 17 (3 b), 20 (3) artikla, 49 (3) artikla sekä rajoitussäännökset 23 artiklassa. Viranomaisia koskee myös yksiselitteisesti velvollisuus nimittää tietosuojavastava (37 (1 a) artikla).

Tyypillisesti hallinnollisilla sakoilla on pyritty sääntelemään liiketaloudellista toimintaa. Tässä suhteessa hallinnollisen sakon käyttöönotto julkisella sektorilla ei ole luontevaa, koska julkisen vallan käyttöön ei liity liiketaloudellista luonnetta toisin kuin esimerkiksi julkisissa hankinnoissa, joissa seuraamusmaksuja on määrätty jo vuosia erityisen tuomioistuimen päätöksillä.

Liikkumavaran käyttämättä jättämisen puolesta on esitetty, että ”Jos merkittävä osa rekisterinpitäjistä ja henkilötietojen käsittelijöistä jäisi seuraamuslautakunnan toimivallan ulkopuolelle, voidaan kysyä, onko syytä luoda tällainen järjestely vain muiden toimijoiden osalta.” Argumentilla ei ole itse seuraamuslautakunnan tarpeeseen suoraa yhteyttä, koska yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta Suomen pitää joka tapauksessa järjestää yksityisiä toimijoita varten hallinnollisen sakon määräämisen menettely perustuslain 21 §:n mukaisesti. Jos kansallisen liikkumavaran käytön arvioidaan vaikuttavan seuraamuslautakunnan perustamisen tarkoituksenmukaisuuteen, on tällöin jatkovalmistelussa arvioitava sakon määräämisen menettelyn toteuttaminen kevyemmin. Liikkuma-

varan käyttämättä jättämisen puolesta esitetystä myös todetaan, ettei hallinnollisen sakon määräämiseen voitane kovinkaan kevyin perustein ryhtyä. Argumentti osoittaa, että seuraamuslautakunnan käyttäminen olisi jo lähtökohdaisesti poikkeuksellista.

Liikkumavarain käyttämättä jättämistä puoltavassa argumentaatiossa ei ole perusteltu, miksi rikosoikeudelliseen virkavastuuseen perustuva sääntely ei muodosta riittävää ennalta estävää vaikutusta. Mietinnöstä ei ilmene, mihin tällainen käsitys perustuu – onko tästä tutkittua tietoa. Yleisesti ottaen Suomen rikosoikeudellisen virkavastuun ennalta estävään tehottomuuteen ei ole löydettävissä asia-argumentteja ja toisaalta jos rikosoikeudellinen virkavastuu ei toimisi, tulisi koko virkavastuuseen liittyvä järjestelmä uudistaa. Työryhmän liikkumavarain käyttämistä koskevassa argumentaatiossa todetaan myös, että työryhmällä ei ole riittävää kompetenssia arvioida rikosoikeudellista järjestelmää. Argumentaatiosta ei ilmene, miksi kompetenssia ei ole hankittu tekemään tällaista arviointia. Toisaalta liikkumavarain käyttämisen puolesta esitetyt argumentit osoittavat, että ainakin jossakin määrin tällaista arviointia on tehty työryhmän työssä.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei julkisille toimijoille tulisi määrätä hallinnollisia sakkoja ja että tämä tulisi ottaa kansallisen lain valmistelussa huomioon. Lisäksi valtiovarainministeriö ilmoittaa, että se yhtyy työryhmän mietinnön sivuilla 28-35 tämän näkökannan tueksi esitettyihin perusteluihin.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Tieteellistä tutkimustarkoitusta varten tapahtuvan tietojenkäsittelyn sääntelyn (esim. lain 31 ja 32 §) johdosta esityksellä on liittyä perustuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tieteen vapautta koskevaan sääntelyyn. Esityksen suhdetta mainittuun perustuslain säännökseen ei ole arvioitu. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksen asianomaista kohtaa täydennettäisiin tarvittaessa arviolla lain suhteesta perustuslain 16 §:ssä säädettyyn.

Yleisen tietosuojasetuksen vaikutukset julkisuuslakiin ja tiedonhallintaa koskevan sääntelyn uudistaminen

Tietosuojasetuksesta johtuvia välittömiä muutosvaatimuksia julkisuuslakiin ei ole esitetty. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan julkisuuslain uudistaminen kokonaisuudessaan olisi tarpeen yhdessä tiedonhallinnan lainsäädännön uudistamisen kanssa tai tarvittaessa julkisuuslain uudistamista vaiheistaen siten, että julkisuuslain soveltamiseen ja julkisuusperiaatteen toteutumiseen liittyviä selkeitä käytännön haasteita ja puutteita pystyttäisiin kokonaisuudessaan parantamaan julkisen hallinnon toiminnassa. Mahdollisen osauudistuksen vaikutukset tulee arvioida huolellisesti ja varmistaa, etteivät muutokset aiheuta ongelmia julkisuusperiaatteen toteuttamiselle. Mietinnön liitteinä olevat julkisuuslain säännösten muutosehdotukset ovat epäselviä ja aiheuttaisivat ongelmia yleisön tiedonsaannille viranomaistoiminnasta. Liitteessä esitetyt säännökset kaventavat julkisuusperiaatetta merkittävästi, jolloin erityinen perusoikeuksien punninta tulee tehdä huolellisesti, mikäli sääntelyä päädytään valmistelemaan edelleen. Sääntelyn tulee olla myös täsmällistä, jotta julkisuuslain soveltamisessa ei synny jo olemassa olevien ongelmien lisäksi uusia ongelmia.

Yhtenä esimerkkinä tiedonhallintaa koskevien säännösten yhteensovittamisen ja tarkistamisen tarpeesta voidaan mainita, ettei yleisen tietosuojasetuksen tieteellisen tutkimuksen käsite kaikilta osin vastaa perustuslaissa säädettyä

tieteellisen tutkimuksen vapauden piiriin katsottavaa tieteellisen tutkimuksen käsitettä. Tässä yhteydessä olisikin tarpeellista arvioida julkisuuslain, tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain välistä suhdetta tieteellisessä tutkimuksessa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

Tietosuojaa koskevan erityissääntelyn tarpeellisuus ja sääntelyn sujuvoittaminen

Kuten aiemmista selvityksistä ilmenee, erityislainsäädännössä on runsaasti EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen liittyvää sääntelyä. Valtioneuvoston kanslian rahoittamassa hankkeessa on käyty läpi lähes 800 säädöstä ja arvioitu, onko niiden oikeusperusta sopusoinnussa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Tutkijaryhmä ei arvioinut kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta tai välttämättömyyttä tai sitä, onko erityislainsäädäntö muilta osin asetuksen mukainen. Hallinnonalakohtaista erityislainsäädännön tarkastusta on välttämättä jatkettava. Ministeriöt tarvitsevat tähän tukea. Valtiovarainministeriö pitää erittäin kannatettavana sitä, että TATTI-työryhmä tulee jatkamaan työtään ja erityisesti kehittämään liikkumavaran käyttöä linjaavaa työtä sekä avustamaan erityislainsäädännön tarkistamista koskevassa työssä. Tähän tulee varata riittävästi resursseja. Erityislainsäädännön tarkastelun yhteydessä tulisi kiinnittää myös säädösten sujuvoittamiseen.

3 Pykäläkohtaiset kommentit

1 luku. Yleiset säännökset

Tietosuojalain soveltamisalaa koskeva 2 § on osittain epäselvä: ”Tämän lain nojalla tietosuoja-asetusta sovelletaan lisäksi soveltuvin osin ja lukuun ottamatta tietosuoja-asetuksen 56 artiklaa ja VII lukua sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan tietosuoja-asetuksen”. Miten voidaan soveltaa samaan aikaan soveltuvin osin, mutta kuitenkin lukuun ottamatta 56 artiklaa ja VII lukua.

2 luku. Käsittelyn oikeusperuste eräissä tapauksissa

Ehdotetussa 3 §:n 1 kohdassa käytetään ilmaisuja ”yleisen edun mukainen” ja ”oikeasuhtainen”. Laissa käytetty terminologia tulee laatia selkeäksi erityisesti, jos kysymys on sääntelystä, jota todennäköisesti sovelletaan laajasti. Tässä tapauksessa soveltajia on paljon ja soveltaminen liittyy myös tavanomaiseen elinkeinotoimintaan. Nykyisin voimassa oleva henkilötietolain vastaava säännös on suhteellisen selkeä, ja tulisikin harkita sen hyödyntämistä sellaisenaan.

Ehdotettu 4 § kuuluisi asiayhteyden perusteella tietoyhteiskuntakaareen (917/2014). Säännös jää irralliseksi tietosuojalaissa ja sen sisällyttäminen tietosuojalakiin perustunee jonkinlaiseen väärinkäsitykseen tietoyhteiskuntakaaren sisällöstä. Esityksen yleisperustelujen sivulla 107 todetaan: ”Tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 3 §:n 29 kohdassa määritellään ”tietoyhteiskunnan palvelu” sähköisenä etäpalveluna vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä tavallisesti korvausta vastaan toimitettavaksi palveluksi. Lain esitöissä todetaan, että määritelmän tiivistämisestä huolimatta määritelmän asiasisältöä ei ole tarkoitus muuttaa sähkökauppalain (458/2002) mukaisesta määritelmästä. Tietoyhteiskuntakaaren sisältämä määritelmä ei siten perustu direktiiviin 2015/1535.”

Sähkökauppadirektiivissä 2000/31/EY, johon kumottu sähkökauppalaki ja sittemmin tietoyhteiskuntakaaren sisällytetty sääntely perustuu, viitataan tietoyhteiskunnan palvelun määritelmän osalta direktiiviin 98/34/EY, muutettuna direktiivillä 98/48/EY. Viimeksi mainittu direktiivi on kumottu ja korvattu direktiivillä EU 2015/1535, mihin puolestaan viitataan yleisessä tietosuoja-asetuksessa tietoyhteiskunnan määritelmän osalta. Huomioitavaa on, että määritelmät direktiiveissä 98/34/EY ja 2015/1535 ovat täysin identtiset ja direktiivin 2015/1535 10 artiklan mukaan: *"Viittauksia kumottuun direktiiviin [98/34/EY] pidetään viittauksina tähän direktiiviin liitteessä IV olevan vastaavuustaulukon mukaisesti."* Eli esimerkiksi sähkökauppadirektiivin viittausta pidetään viittaussena direktiiviin EU 2015/1535. Näin ollen lienee selvää, että ainakin EU:n sääntelyssä on tarkoitettu, että sähkökauppadirektiivin (tietoyhteiskuntakaaren) tietoyhteiskunnan palvelu olisi sama kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu.

Ehdotetussa 4 §:ssä käytetään Suomen oikeusjärjestykselle vierasta termiä "vanhempainvastuunkantaja". Termiä ei määritellä lakiehdotuksessa. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan *"Vanhempainvastuunkantajalla tarkoitetaan esimerkiksi Bryssel II-asetuksen (neuvoston asetus (EY) N:o 2201/2003, annettu 27 päivänä marraskuuta 2003 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta) mukaan ketä tahansa henkilöä, jolla on vanhempainvastuu lapseen nähden. Vanhempainvastuulla tarkoitetaan Bryssel II-asetuksen mukaan sellaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka liittyvät lapsen henkilöön tai omaisuuteen ja jotka jollakin luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä on tuomioistuimen tuomion tai lain taikka voimassa olevan sopimuksen perusteella. Ilmaisuihin käsittää erityisesti oikeuden lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuden. Kansallisesti vanhempainvastuunkantajina on yleensä pidetty lapsen huoltajaa ja edunvalvojaa".* Hyvän lainvalmistelun sekä kansallisen lainsäädännön ja sen soveltamisen ja tulkinnan selkeyden vuoksi tulisi laissa käyttää ensisijaisesti Suomen oikeusjärjestyksessä vakiintuneesti käytettyjä termejä. Tällöin asian EU-oikeudellista sisältöä ja tulkintaa voitaisiin luonnollisesti avata ja täsmentää ko. säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

3 luku. Valvontaviranomainen

Ehdotetussa 10 §:ssä säädetyt tietosuojavalvottujen ja apulaistietosuojavalvottujen kelpoisuusvaatimukset (kuten johtamistaito ja kyky hoitaa kansainvälisiä tehtäviä) on määritelty melko yksityiskohtaisesti lain tasolla.

Seuraamuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan erityisiä pätevyysvaatimuksia tulisi verrata ja mahdollisesti viitata tuomarin kelpoisuusvaatimuksiin, koska seuraamuslautakunnan toiminta vaikuttaisi olevan tuomiovalan käyttöön liittyvää toimintaa ja olisi perusteltua, että vaatimuksetkin olisivat pääosin samat. Esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan puheenjohtajan kelpoisuusvaatimuksissa viitattu tuomarin kelpoisuusvaatimuksiin (tosin sittemmin kumottuun säännökseen). Lautakunnan jäsenten eroamisikä on syytä myös mainita virkamieslain 35 § huomioon otettavana asiana.

Ehdotetuista 15 ja 16 §:stä ei käy riittävällä tavalla selville, noudatetaanko seuraamuslautakunnassa kaikilta osin hallintolainkäyttölakia vai noudatetaanko muuhun kuin suulliseen käsittelyyn hallintolakia. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että seuraamuslautakunnassa noudatettavasta menettelystä on säädetty tyhjentävästi.

Ehdotetussa 16 §:ssä säädettäisiin tarkemmin suullisesta käsittelystä seuraamuslautakunnassa hallintolainkäyttöä vastaavalla tavalla. Jos on tarkoitus että lautakunnan menettelyssä muutoin noudatettaisiin hallintolakia, jatkovalmistelussa olisi perusteltua selvittää, onko ja jos on, miltä osin tarpeellista säätää hallintolaissa säädettyyn nähden erityissääntelyä suullisesta käsittelystä. Lisäksi tulisi selvittää, aiheutuisiko mahdollisesti hallintolakia laajemmin käytettävästä suullisesta käsittelystä sellaisia ylimääräisiä kustannuksia, jotka eivät ole perusteltuja hakijan oikeusturvan toteuttamiseksi ainakaan kaikissa seuraamuslautakunnassa käsiteltävissä asioissa.

Ehdotetussa 18 §:ssä on hyvin yleisellä tasolla määritelty se, mihin valvontaviranomainen käyttäisi asiantuntijoita. Säännöstä tulisi tarkentaa.

Ehdotettu 20 §:n 1 momentin viittaus on tarpeeton, koska Tietosuojavirasto on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen, johon sovelletaan julkisuuslain kaikkia säännöksiä mukaan lukien sen henkilöstöön salassapitovelvollisuutta koskevia säännöksiä.

Ilmoittajan henkilöllisyyteen liittyvä salassapitosäännös (20 § 2 mom) tulisi sisällyttää osaksi julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännöksiä. Eduskunnan julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä hyväksymän lausuman mukaan salassapitoa koskevien erityissäännösten ottamista muuhun kuin julkisuuslakiin on vältettävä (EV 303/1998 vp). Tätä lausumaa ei voida jättää huomiotta tietosuojalain jatkovalmistelussa.

Ehdotetussa 20 §:n 3 momentissa on säädetty poikkeuksesta julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa säädettyyn asianosaisen tiedonsaantioikeuteen, vaikka poikkeukset asianosaisen tiedonsaantioikeuteen on säädetty jo julkisuuslain 11 §:n 2 momentin luettelossa. Ehdotettu poikkeus on myös siinä määrin laaja, että sen voidaan ajatella pahimmassa tapauksessa vaarantavan vastapuolena olevan tahon, esimerkiksi rekisterinpitäjän, oikeusturvaa. Jos yleisen tietosuoja-asetuksen valossa on tarvetta heikentää asianosaisen tiedonsaantioikeutta julkisuuslakiin nähden, tulisi asiasta säätää tietosuojalain sijaan julkisuuslaissa.

4 luku. Oikeusturva ja seuraamukset

Oikeusturvaa koskevia säännöksiä on tarkennettava. Ehdotetun 22 §:n perustella jää epäselväksi, missä tilanteessa ja mistä päätöksestä voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Pykälässä menevät sekaisin tietosuoja-valtuutetun esitys seuraamuslautakunnalle, tietosuoja-valtuutetun päätökset ja tietosuojaviraston päätökset eikä selvästi ole säädetty myöskään muutoksenhakuoikeudesta seuraamuslautakunnan päätöksiin. Niin ikään säännöksessä käytetään epäselvää ilmausta muutoksenhakutuomioistuimien – miksi. Muualla on säädetty hallinto-oikeudesta. Lakiehdotuksen 22 § voi olla ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvavaatimuksen kannalta.

Laki rikoslain 38 luvun 9 §:n ja 10 §:n 3 momentin muuttamisesta

Rikoslain 38 luvun 9 §:ksi ehdotetaan uutta tietosuojarikosta koskevaa säännöstä nykyisen henkilörekisteririkosta koskevan säännöksen tilalle. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että: *"Yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämien hallinnollisten sakkojen myötä tietosuojalainsäädäntöä koskeva seuraamusjärjestelmä muuttuu perustavanlaatuisesti. Näin ollen rikosoikeudellisen vastuun tulisi tulla kyseeseen vain tilanteissa, joissa lainvas-*

tainen henkilö-tietojen käsittely ei olisi asetuksen nojalla hallinnollisten sakkojen piirissä.”

Henkilötietojen oikeudettoman käsittelyn rangaistavuutta tulisi tarkastella laajemmin ja tarkemmin kokonaisuutena yhdessä nykyisen sääntelyn sekä hallinnollista sakkoa, kansallisen liikkumavaran käyttöä ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevan sääntelyn kanssa. Liikkumavaran käyttämättä jättämisen puolesta esitetyssä on todettu, ettei hallinnollisen sakon määräämiseen voitane kovinkaan kevyin perustein ryhtyä. Jos esimerkiksi on tarkoitettu, että hallinnollisia sakkoja määrättäisiin vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa saattaa henkilötietojen oikeudettoman käsittelyn seuraamusjärjestelmään jäädä aukko.

Erityisenä kommenttina voidaan todeta, että oikeuskäytännössä yksityisyyden suojan loukkauksen sisällön arviointi on muodostunut hankalaksi. Yksityisyyden suoja ei ole sisällöltään selkeä eikä sen loukkaamista voida arvioida tähtäkään syystä selkeästi. Näin ollen tunnusmerkistön täyttymisen sitominen yksityisyyden suojan loukkaamiseen ei välttämättä ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaista.

Rangaistussäännös tulisi rangaistuksen ankaruuden osalta saattaa yhteismittaiseksi virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rangaistussäännöksen kanssa. Käytännössä nykyinen henkilörekisteririkos on ennättänyt vanhentumaan ennen kuin syyte on ehditty nostamaan. Näissä tapauksissa on kuitenkin voitu viranomaisessa työskentelevää vastaan nostaa syyte virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska vanhentumisaika on pidempi.



Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki



ICT-johtaja

Anna-Maija Karjalainen

Tiedoksi

Budjettiosasto
Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto
Kehittämisen- ja hallintotoiminto
Kunta- ja aluehallinto-osasto
Rahoitusmarkkinaosasto
Vero-osasto