

Asia: 1/41/2016

Lausuntopyyntö yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnöstä ja työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi tietosuojaiksi

1 luku. Yleiset säännökset

Yleiset kommentit

Tietosuojalakiluonnos on selkeästi keskeneräinen ja ehdotettuja säännöksiä on tarkennettava ja selkeytettävä olennaisesti mm. perusoikeuksien turvaamiseksi noudattaen hyvää lainvalmistelutapaa.

Yksittäiset säännökset on laadittu hyvin vaikeaselkoisiksi (2 §, 3.1 §, 22 §) ja käytetty käsitteistö (yleinen etu, vanhempainvastuu) ei vastaa kansallisessa lainsäädännössä käytettyjä käsitteitä.

Ehdotetun lain 2 §:ssä on epäselvä ilmaus: ”Tätä lakia sovelletaan lisäksi soveltuvin osin ja lukuun ottamatta tietosuoja-asetuksen 56 artiklaa ja VII lukua...”. Säännöksen muotoilun perusteella soveltuvin osin ja lukuun ottamatta viittaavat tietosuoja-asetuksen mainittuun artiklaan ja lukuun. Epäselväksi jää miten lakia voidaan soveltaa samaan aikaan soveltuvin osin ja samaan aikaan lukuun ottamatta mainittuihin säännöksiin. Säännösluonnos pitää sisällään kielellisiä heikkouksia.

Lain sisäistä rakennetta tulisi kehittää siten, että oikeusturvaa ja seuraamuksia koskevat asiat sijaitsivat laissa vasta tietojenkäsittelyn erityistilanteita koskevan käsittelyn jälkeen.

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

2 luku. Käsittelyn oikeusperuste eräissä tapauksissa

Yleiset kommentit käsittelyn lainmukaisuutta koskevasta 3 §:stä.

Lakiluonnoksen 3 § 1 kohta on epäselvä. Säännöksessä eikä sen perusteluissa avata lainkaan mitä tarkoitetaan yleisen edun mukaisuudella eikä myöskään oikeasuhtaisuutta. Itä-Suomen yliopiston näkemyksen mukaan hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu, että kansalliseen yleislainsäädäntöön sisältyvät säännökset ovat niin selkeitä, että säännöksessä käytetty terminologia ja säännöksen muotoilu kuvaavat sitä, mihin joku on oikeutettu tai velvoitettu. Vastaavantyyppinen säännös henkilötietolaissa on selkeä, vaikka senkin sisältöä on jouduttu tulkitsemaan tuomioistuimessa (KHO 2016:161). KHO:n vuosikirjaratkaisu osoittaa, että henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Tätä on myös perustuslakivaliokunta edellyttänyt vakiintuneessa lausuntokäytännössään. Ehdotettu säännös ei ole täsmällinen eikä tarkkarajainen.

Yleiset kommentit erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta 5 §:stä ja rikostuomioita ja rikkomuksia koskevasta 6 §:stä.

Ei kommentoitavaa.

Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettavan ikärajan tulisi olla:

15 vuotta

Ikärajaa koskevat perustelut

Tietoyhteiskunnan palvelujen käyttöä koskevat säännökset on sijoitettu tietoyhteiskuntakaareen. Työryhmän mietinnössä ei ole esitetty vakuuttavia perusteluja sille, miksi säännöstä ei voisi sijoittaa tietoyhteiskuntakaareen osaksi muuta palvelujen käyttöä koskevaa sääntelyä. Peruste sille, että tietoyhteiskuntakaaren tietoyhteiskunnan palvelua koskeva määritelmä ei vastaisi tietoyhteiskunnan palveluja koskevaa direktiiviä perustuu ilmeiseen väärään tulkintaan. Suomi ei ole voinut määrittellä käsitettä toisin kuin direktiivissä ja toisaalta vaikka sanamuoto ei vastaa täysin direktiivin sanamuotoa, vastaa se sisällöllisesti kuitenkin samaa. Tietoyhteiskunnan palvelu on EU-oikeudellinen käsite eikä sitä ole voitu kansallisesti määrittellä toisin. Työryhmän näkemys tarkoittaisi sitä, että tietoyhteiskuntakaareessa ei olisi implementoitu kaikilta osin direktiiviä.

3 luku. Valvontaviranomainen

Yleiset kommentit suullista käsittelyä seuraamuslautakunnassa koskevasta 16 §:stä

Lakiluonnoksessa ei ole säädetty selkeästi onko seuraamuslautakunnan toiminta hallintomenettelyä vai lainkäyttöä. Sääntely, jossa hallintomenettely ja hallintolainkäyttö sekoittuvat seuraamuslautakunnan menettelyissä, on omiaan vaarantamaan perustuslain 21 §:ssä turvatun yksilön oikeusturvan sekä hyvän hallinnon toteutumisen. Koska seuraamuslautakunta käyttää merkittävää julkista valtaa ja toiminta vaikuttaisi olevan tietuustyyppistä tuomiovallan käyttöä, tulisi

menettelyjen noudattaa hallintolainkäyttölakia. Toisaalta tämän tyyppisissä lautakunnissa sovelletaan hallintolakia, ellei joiltakin osin ole toisin säädetty. Itä-Suomen yliopiston näkemyksen mukaan seuraamuslautakunnan menettelysäännöksiä on tarkennettava. Esimerkkinä voisi käyttää lakia yhdenvertaisuus –ja tasa-arvolautakunnasta.

Muut yleiset kommentit valvontaviranomaista koskevasta 3 luvusta.

Tietosuojalakiin ehdotetaan salassapitosäännöksiä. Itä-Suomen yliopiston näkemyksen mukaan ehdotettu 20 § on tarpeeton, koska salassapidosta on jo säädetty julkisuuslaissa tai salassapitosäntely tulisi sijoittaa julkisuuslakiin. Ehdotetun 20.1 § on tarpeeton, koska tietosuojavirasto on julkisuuslain mukainen viranomainen ja viranomaisen henkilöstön salassapitovelvollisuudesta on säädetty julkisuuslaissa. Ehdotetun 20.2 §:ssä ilmoittajan henkilöllisyyteen liittyvä salassapitosäännös 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. Ehdotetun 20.3 §:ssä tarkoitettu asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskeva poikkeus on jo säädetty asiallisesti julkisuuslain 11.2 §:n 1 kohdassa. Jos on tarvetta tätä tarkentaa, tulisi asiasta säätää tietosuojalain sijaan julkisuuslaissa.

Tietosuojalain 34 §:n ehdotettu säännös vastaa pääosin nykyisin henkilötietolain salassapitosäännöstä. Säännökseen on lisätty liike- ja ammattisalaisuutta koskeva uusi salassapitoperuste. Lisäystä ei ole riittävästi perusteltu säännöksen perustelutekstissä. Liike- ja ammattisalaisuuksien salassapidosta on säädetty erikseen lainsäädännössä julkisuuslaissa sekä sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetussa laissa (1061/1978). Itä-Suomen yliopisto kiinnittää huomiota siihen, että liikesalaisuusdirektiivi (EU) 2016/943 on tullut voimaan kesällä 2016 ja sen kansalliset täytäntöönpanotoimet ovat käynnissä. Direktiivin kansallinen implementointi on tehtävä 9.6.2018 mennessä. Direktiivin kansallinen implementointi on työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. TATTI-työryhmän ehdotuksesta ei ilmene, liittykö liike- ja ammattisalaisuutta koskeva lisäys tähän direktiivistä johtuvaan kansalliseen implementointiin taikka yleensäkin, miten ehdotettu lisäys liittyy yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisiin täytäntöönpanotoimiin.

4 luku. Oikeusturva ja seuraamukset

Yleiset kommentit käsittelyn viivästymistä koskevasta 23 §:stä.

Ei kommentotavaa.

Tulisiko yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisia hallinnollisia sakkoja voida kohdistaa myös viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin?

ei

Perustelut

TATTI-työryhmän mietinnössä on esitetty hallinnollisen sakon käyttöönotosta viranomaisten toiminnassa kahdenlaisia näkemyksiä. Itä-Suomen yliopisto pitää relevantteina niitä työryhmän jäsenten esittämiä perusteluita sille, että kansallista liikkumavaraa pitäisi käyttää siten, ettei hallinnollisen sakon määräämistä koskevia säännöksiä sovellettaisi tietosuoja-asetuksen 83 (7) sallimissa rajoissa viranomaisiin ja julkisen hallinnon elimiin. Esitetyt perusteet ovat painavia ja kattavia. Itä-Suomen yliopisto pitää liikkumavaran käyttämättä jättämistä koskevia argumentteja puolestaan ongelmallisina. Liikkumavaran käyttämättä jättämistä on argumentoitu lähinnä toissijaisilla perusteilla ottamatta huomioon viranomaistoimintaa koskevaa sääntelyä kokonaisuutena sekä viranomaisten toimintaan kohdistuvaa valvontaa. Ongelmallisiksi argumenteiksi voidaan nostaa muun muassa seuraavat:

- Työryhmän mietinnössä liikkumavaran käyttämättä jättämistä on pyritty argumentoimaan vertaamalla yksityisen sektorin ja julkisen sektorin toimintaa ja niille asetettuja vaatimuksia. Raportissa liikkumavaran käyttämättä jättämistä perusteella 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 tietosuojavastaava (37 (1 a) artikla). Tässä suhteessa edes lähtökohtaisesti julkista ja yksityistä sektoria ei voida verrata asetuksenkaan näkökulmasta toisiinsa.
- Tyypillisesti hallinnollisilla sakoilla on pyritty sääntelemään liiketaloudellista toimintaa. Tässä suhteessa hallinnollisen sakon käyttöönotto ei ole luontevaa, koska julkisen vallan käyttöön ei liity sellaista liiketaloudellista luonnetta, jota olisi tarvetta ryhtyä erityisin sanktiomekanismein ohjaamaan. Yksityiselle sektorille puolestaan on perusteltua asettaa merkittäviä taloudellisia seuraamuksia hallinnollisen sakon muodossa, koska henkilötietojen käsittelyyn voi liittyä merkittäviäkin liiketaloudellisia intressejä. Itä-Suomen yliopisto katsookin, että jos on tarpeen lähteä arvioimaan yksityisen ja julkisen sektorin yhdenmukaista seuraamusjärjestelmää, tulisi sen rajoittua ainoastaan toimintaa, jossa viranomainen tai julkisen hallinnon elin käsittelee henkilötietoja liiketaloudellisiin tarkoituksiin ilman selkeää julkisen vallan käyttöön liittyvää tehtävää.
- Hallinnollista sakkoa voidaan pitää myös jossakin määrin ongelmallisena sen suhteen, että myös Suomessa toimiva valvontaviranomainen voi joutua sen arvioitavaksi, onko valvontaviranomaisessa toimittu tietosuoja-asetuksen säännösten mukaisesti. Käyttämällä kansallista liikkumavaraa, ei edes teoreettisesti voisi muodostua tilannetta, että valvontaviranomainen joutuisi itse arvioitavaksi hallinnolliseen sakkomenettelyyn. Valvontaviranomaistakin valvovat ylimmät laillisuusvalvojat, jotka voivat viime kädessä myös saattaa valvontaviranomaisen toiminnat rikosoikeudellisen arvioinnin piiriin. Tällaista mahdollisuutta ei välttämättä olisi, jos hallinnollinen sakko olisi käytössä viranomaistoiminnassa. Tietosuojaviraston tehtävänä on ylläpitää rekisteriä tietosuojavastaavista tietosuoja-asetuksen 37 (7) artiklan perusteella. Itä-Suomen yliopisto kiinnittää myös huomiota siihen, ettei TATTI-työryhmän mietinnössä ole selvitetty, onko tietosuojaviraston tästä tehtävästä tarpeen säätää kansallisesti erikseen ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotto sääntelyvaatimuksista. Niin ikään arvioitavaksi tulee, millä perusteilla tietosuojavirasto voi luovuttaa tai antaa näitä tietoja nähtäväksi rekisteristään. Julkisuuslain sääntely toimii luonnollisena pohjana tälle arvioinnille, jolloin erillissääntely ei ole välttämättä tarpeen. Oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun toimiston on kuitenkin tehtävä tästäkin arvio julkisuuslain 18.1 §:n 3 kohdan perusteella, kun kysymys on

lainsäädännöllisestä uudistuksesta sekä uuden tehtävän johdosta tapahtuvan tietojärjestelmän käyttöönotosta. TATTI-työryhmän mietinnöstä ei ilmene, onko tällaista arviota tehty.

- Liikkumavaran käyttämättä jättämisen puolesta työryhmän raportissa on myös argumentoitu sitä, että ”Jos merkittävä osa rekisterinpitäjistä ja henkilötietojen käsittelijöistä jäisi seuraamuslautakunnan toimivallan ulkopuolelle, voidaan kysyä, onko syytä luoda tällainen järjestely vain muiden toimijoiden osalta.” Tällä argumentilla ei ole itse seuraamuslautakunnan tarpeeseen suoraa yhteyttä, koska joka tapauksessa Suomen pitää järjestää hallinnollisen sakon määräämiseen yksityisiä toimijoita varten riittävän oikeusturvan takaava käsittely perustuslain 21 §:n mukaisesti. Mietinnössä esitetty argumentti puolestaan vaikuttaisi siltä, että seuraamuslautakunnan ensisijaisena tehtävänä olisi hallinnollisten sakkojen määrääminen viranomaisille. Kuten argumentaatiossa todetaan, hallinnollisen sakon määräämiseen ei voitane kovinkaan kevyin perustein ryhtyä. Tämäkin argumentti osoittaa, että seuraamuslautakunnan käyttäminen olisi jo lähtökohtaisesti poikkeuksellista.
- Itä-Suomen yliopisto myös kiinnittää huomiota hallinnollisen sakon käyttöön ja sen rinnastamiseen rikosoikeudellisiin rangaistussäännöksiin. Arvioitaessa seuraamusjärjestelmää kokonaisuutena vaille huomiota ei voida jättää perustuslakivaliokunnan toistuvaa kantaa siitä, että hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten seuraamusten tulee olla oikeassa suhteessa tekoon nähden. Lisäksi järjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. PeVL 61/2014 vp, s. 2, PeVL 56/2014 vp, s. 3). Työryhmän mietinnöstä ei ilmene, miten tätä kokonaisuutta on arvioitu kansallista liikkumavaraa ja rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää arvioitaessa.
- Työryhmän muistion liikkumavaran käyttämättä jättämistä koskevassa argumentaatiossa ei ole perusteltu sitä, 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 liikkumavaran käyttämistä koskevassa argumentaatiossa todetaan myös se, että työryhmällä ei ole riittävää kompetenssia arvioida rikosoikeudellista järjestelmää. Argumentaatiosta ei ilmene, miksi kompetenssia ei ole hankittu tekemään tällaista arviointia. Toisaalta liikkumavaran käyttämisen puolesta esitetyt argumentin osoittavat, että ainakin jossakin määrin tällaista arviointia on tehty työryhmän työssä. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 14 §:n mukaan oikeusministeriön toimialaan kuuluu lainvalmistelu rikosoikeuden alalla. TATTI-työryhmän on asettanut oikeusministeriö, jonka virkamiehistä työryhmän sihteeristö koostuu. Itä-Suomen yliopisto pitää tärkeänä, että tietosuoja-asetuksen seuraamusjärjestelmä arvioidaan kokonaisuutena samalla huolehtien riittävästä rikosoikeudellisesta osaamisesta jatkovalmistelussa.

Edellä esitetyn perusteella on olemassa painavat, työryhmän muistiossakin osittain esitetyt argumentit sille, että kansallista liikkumavaraa tulisi käyttää. Tilanne, jossa valtion viranomaisen määräisi huomattavat sakot valtion rahoittamalla organisaatiolle, johtaisi myös epätarkoituksenmukaiseen julkisten varojen käytön hallintaan. Viime kädessä määrätty hallinnollinen sakko voisi edellyttää valtion lisätalousarviossa määrärahaa valtion virastolle tai laitokselle taikka tulevaisuudessa valtion rahoitusvastuulla toimiville maakunnille. Myöskään henkilötietojen käsittelyyn liittyvä rikosoikeudellinen vastuu ei voi väistyä hallinnollisten sakkojen

määräämisen vuoksi. Rikosoikeudellinen virkavastuu on virkamieheen ja siihen verrattavaan muuhun henkilöön kohdistuva henkilökohtainen vastuu.

Mikäli vastaus hallinnollisten sakkojen kohdistamista viranomaisiin koskevaan kysymykseen on ei, pyydetään esittämään näkemys vaihtoehtoisesta seuraamusjärjestelmästä.

Itä-Suomen yliopisto katsoo, että nykyinen seuraamusjärjestelmä on riittävä.

Muut yleiset kommentit oikeusturvaa ja seuraamuksia koskevasta 4 luvusta.

Ehdotettu 22 §:n 3 momentti on muotoilultaan epäselvä. Yhtäältä säännösehdotuksessa viitataan tietosuojavaltuutetun päätöksiin ja seuraamuslautakunnalle tehtyihin esityksiin ja toisaalta tietosuojavaltuutetun päätöksiin, jotka ovat vireillä seuraamuslautakunnassa. Epäselväksi säännösehdotuksessa jää, missä tilanteissa tietosuojavaltuutetun päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja voiko tietosuojavaltuutetun esityksistäkin valittaa hallinto-oikeuteen, kun ne ovat käsiteltävänä seuraamuslautakunnassa. Niin ikään säännös ei ole selkeä seuraamuslautakunnan päätöksen muutoksenhausta hallinto-oikeuteen. Perustuslain 21 §:n perusteella muutoksenhakua koskevat säännökset pitää olla selkeitä. Niin ikään on syytä huomioida, että perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 21 §:n vastaisena tilannetta, jossa hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan panna täytäntöön ilman päätöksen lainvoimaa. Perustuslakivaliokunta piti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä sitä, että seuraamusmaksun perimisen edellytykseksi säädetään maksun määräämisen lainvoimaisuus (ks PeVL 4/2004 vp, s. 7-8). Itä-Suomen yliopiston näkemyksen mukaan säännösehdotusta pitää selkeyttää.

5 luku. Tietojenkäsittelyn erityistilanteet

Yleiset kommentit henkilötietojen käsittelyä journalistisia, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten koskevasta 27 §:stä.

Yleisen tietosuojasetuksen artiklassa 85 säädetään henkilötietojen käsittelystä silloin, kun henkilötietoja käsitellään sananvapauden ja tiedonvälityksen käyttötarkoituksessa. Artikla 85 sisältää velvoittavasti kansallista liikkumavaraa, koska kansallinen sääntely koskien journalistisia, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten määrätään säädettäväksi kansallisesti jäsenvaltioiden omassa lainsäädännössä. Laissa on selkiytettävä myös erityisesti akateemisen tarkoituksen sisältöä tai akateemisen käsitettä. Sääntely ei voi jäädä tulkinnanvaraiseksi, koska kysymys on perusoikeuden toteuttamiseen liittyvästä sääntelystä.

Lakiluonnoksen 27 § on haasteellinen sikäli, että noudatettaessa kyseistä pykälää pitää koko ajan olla selvillä siitä mitä yleisen tietosuojasetuksen eri artikloissa säädetään, koska pykälä on lähinnä luettelo niistä artikloista, joita sovelletaan ja joita ei sovelleta journalistisissa, akateemisen, taiteellisen ja kirjallisen ilmaisun käyttötarkoituksissa.

Yleiset kommentit tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä koskevista poikkeuksista ja suojaustoimista

Poikkeukset ja suojatoimet ovat pääsääntöisesti samat kuin nykyisen henkilötietolain 14 §:ssä. Lisäyksenä lakiluonnoksessa on 31.1 §:n 3 kohdassa maininta siitä, että henkilötietoja voidaan käyttää ja luovuttaa historiallisen ja tieteellisen tutkimuksen lisäksi muuta yhteensopivaa käyttötarkoitusta varten. Termi muu yhteensopiva käyttötarkoitus on uusi, jota ei ole henkilötietolaissa. Kyseinen termi jää hieman epämääräiseksi, vaikka perusteluissa viitataan tutkimusaineiston sekundääriseen käyttöön esim. tilastointitarkoituksissa. Sinänsä tietosuojalakiuunnos ei toisi juurikaan muutoksia nykyiseen käytäntöön tieteellisen tutkimuksen osalta.

Tieteellisen tutkimuksen osalta henkilötietojen käsittely voi perustua yleistä etua koskevaan tehtävään tai suostumukseen. Suostumussääntelyn osalta yleinen tietosuoja-asetus ei mahdollista kansallista liikkumavaraa. Suostumus voidaan antaa vain tiettyyn käyttötarkoitukseen eikä avointa suostumusta tieteelliseen tutkimukseen ole mahdollista käyttää, mikä hankaloittaa kerättyjen tutkimusaineistojen jatkokäyttöä.

Henkilötietolain säädösten perusteella tutkimustarkoituksiin tapahtuvasta henkilötietojen automaattisesta käsittelystä tulee tehdä henkilötietolain 36 ja 37 §:n mukainen ilmoitus tietosuojavaltuutetulle silloin, kun käsitellään arkaluonteisia tietoja ja tiedot kerätään pelkästään rekisteripohjaisesti, eikä tällaisesta tutkimusrekisteristä ole nimenomaan säädetty laissa. Uudessa lakiluonnoksessa käsiteltäessä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia henkilötietoja tutkimustarkoituksessa tulee rekisterinpitäjän laatia tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi. Vaikutustenarviointi tulee toimittaa tietosuojavirastoon, jos tutkimuksessa on tarpeen poiketa tietosuojalain 31 §:ssä mainituista rekisteröidyn oikeuksista.

Muut yleiset kommentit tietojenkäsittelyn erityistilanteita koskevasta 5 luvusta.

Itä-Suomen yliopisto pitää tärkeänä, että tieteellisen tutkimuksen käsitettä käytetään yhdenmukaisella tavalla siten kuin sitä on tulkittu perusoikeutena. Nykyinen ehdotus ei poista sitä ongelmaa, joka on perustuslain 16.3 §:n sekä siihen tukeutuvan julkisuuslain 28.1 §:n mukaisen tieteellisen tutkimuksen vapauden ja tietosuoja-asetuksessa omaksutun tieteellisen tutkimuksen käsitteen välillä. Itä-Suomen yliopiston näkemyksen mukaan julkisuuslaissa tarkoitettu tieteellinen tutkimus ei ole sisällöllisesti yhtä laajaa kuin tietosuoja-asetuksessa. Julkisuuslain säännös on merkityksellinen, koska kysymys on salassapidosta poikkeamisesta sekä perusoikeuden toteuttamisesta. Tältä osin sääntelyä ei voida jättää tulkinnanvaraiseksi tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain ja julkisuuslain välille.

Avoimen tieteen ja tutkimuksen tavoitteena on, että tutkimuksen tulokset ovat käytettävissä avoimesti kuitenkin tutkimuseettisiä periaatteita ja lainsäädäntöä noudattaen. Tieteellisessä tutkimuksessa tietosuoja tulee huomioida aineistoja kerättyä, käytettyä ja arkistoitua sekä julkaistaessa tutkimustuloksia. Nykyisin useat rahoittajat vaativat entistä laajemmin, että tutkimusaineistoja avataan, jotta tutkimus olisi toistettavissa ja kerättyjä aineistoja voitaisiin käyttää uusissa tutkimushankkeissa. Avoimen tieteen näkökulmasta on tärkeää, että yleisen tietosuoja-

asetuksen mahdollistama kansallinen liikkumavara koskien artikloita 85 ja 89 käytetään mahdollisimman laajasti.

Itä-Suomen yliopisto toivoo tarkennuksia säädöksiin yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin tapahtuvasta käsittelystä. Nyt säädös on täysin vajaa ja epämääräinen. Koko käsite yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus vaatii tarkempaa määrittelyä.

Samoin Itä-Suomen yliopisto toivoo tarkennuksia henkilötietoja sisältävien aineistojen pseudonymisointiin ja anonymisointiin. Täydellinen anonymisointi voi olennaisesti vaikuttaa tutkimusaineistoon siten, että se ei enää anonymisoituna ole käytettävissä jatkotutkimukseen. Näin ollen tarvitaan selkeät periaatteet sille, miten käsiteltävien henkilötietojen minimointi, pseudonymisointi ja anonymisointi toteutetaan siten, että tasapaino tieteen vapauden ja avoimuuden sekä yksityisyydensuojan välillä säilyy.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on julkaissut tieteellisen tutkimuksen rekisteriselosteen mallilomakkeen ja sen täyttöohjeet. Täyttöohjeissa todetaan, että rekisterinpitäjä ei ole tutkija, joka työ- tai palvelussuhteessa tekee tutkimuslaitoksen tai sairaalan tutkimusta, vaan rekisterinpitäjä on silloin tutkimuslaitos tai sairaala. Itsenäisesti toimiva, omaa yksityistä tutkimustaan suorittava tutkija on sen sijaan rekisterinpitäjä. Itä-Suomen yliopisto toivoo nykyistä selkeämpää sääntelyä tieteellisen tutkimuksen henkilörekisterin rekisterinpitäjistä. Usein on tilanteita, joissa jää epäselväksi onko tutkimusrekisterin rekisterinpitäjä tutkija itse vai tutkimuslaitos (yliopisto, korkeakoulu tai sairaala). Itä-Suomen yliopisto korostaa, että julkisuuslaissa säädetyt tiedonsaantioikeudet muodostavat tutkijalle oikeuden saada tietoja eikä tätä tiedonsaantioikeutta ole yliopistolla organisaationa. Tästä syystä yliopisto ei voi lähtökohtaisesti olla tutkimusaineiston rekisterinpitäjä tällaisissa tilanteissa, ellei asiasta ole erikseen säädetty. Kysymys on myös siitä, missä määrin yliopistolla olisi mahdollisuus rekisterinpitäjänä vaikuttaa yksittäisessä tutkimuksessa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn ottaen huomioon perustuslaissa turvattu tieteellisen tutkimuksen vapaus, joka on luonnollisen henkilön oikeus. Pitäisi saada nykyistä selkeämpi sääntely siihen, milloin esim. yliopisto voi asemansa perusteella olla tutkimusrekisterin rekisterinpitäjä. Kansallisarkiston erillispäätöksessä on määrätty, että esim. Itä-Suomen yliopiston tulee säilyttää tutkimuksellisesti tai historiallisesti merkittävien tutkimushankkeiden asiakirjat, dokumentointilomakkeet ja tutkimusaineistot pysyvästi.

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

Yleiset kommentit tietosuojarikosta koskevasta 9 §:stä.

Rikoslakiin ehdotetaan uutta tietosuojarikosta koskevaa säännöstä. Säännös on jo lähtökohdiltaan epäselvä. Säännös sisältää ehdotuksen siitä, että muissa kuin rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän ominaisuudessa toimineen henkilön toimiessa henkilötietojen suoja koskevien säännösten vastaisesti, tuomittaisiin tietosuojarikoksesta. Edellytyksenä olisi tahallisuus tai törkeä huolimattomuus, säännösehdotuksessa mainittujen säädösten vastainen teko, joka loukkaa rekisteröidyn yksityisyyden suoja taikka aiheuttaa hänelle muuta vahinkoa tai haittaa. Itä-Suomen yliopistossa tehdyn henkilörekisteririkoksia koskevan tutkimuksen (raportoitu Defensor Legis

4/2016) perusteella yksityisyyden suojan loukkauksen arviointi on muodostunut tuomioistuimissa hankalaksi ja siten myös säännöksen tulkinta vaihtelee tuomioistuimissa. Yksityisyyden suoja on jo käsitteenä epäselvä, jolloin sitä ei tulisi laittaa teon tunnusmerkistöön vaikuttavaksi tekijäksi. Käsite on myös ennakoitavuuden kannalta ongelmallinen. Rikosoikeudellisten säännösten on oltava selkeitä.

Itä-Suomen yliopisto kiinnittää huomiota myös siihen epäkohtaan, joka liittyy henkilörekisteririkoksen vanhentumisaikaan. Sama ongelma tulisi olemaan tietosuojaarikoksen kanssa. Usein henkilötietojen urkintatapaukset ilmenevät vasta kuukausien tai vuosien päästä teosta. Poikkeuksellista ei ole se, että henkilörekisteririkos vanhentuu ennen kuin syyte saadaan nostettua. Tästä syystä viranomaisissa tehtyjen urkintatapausten rikosnimikkeenä on käytetty syytteissä virkavelvollisuuden rikkomista, koska siinä on pitempi vanhentumisaika. Jos tarkoituksena on saattaa sääntely julkisen sektorin ja yksityisen sektorin osalta yhdenmukaiseksi, tulisi rikosoikeudellinen sääntelykin saattaa kaikilta osin samalle tasolle. Tilanne, jossa samasta teosta ei voida tuomita yksityisellä sektorilla teon vanhentumisen vuoksi tietosuojaarikoksesta, mutta julkisella sektorilla teko voidaan edelleen toisella rikosnimikkeellä tuomita, ei voida pitää yhdenmukaisena. Itä-Suomen yliopisto pitää selkeänä puutteena myös sitä, että kuolleen henkilön hänen elinaikanaan kerättyjen tietojen tietojenkäsittelystä ei ole ehdotettu säänneltäväksi mitään. Henkilötietojen urkinta on voinut kohdistua myös kuolleen henkilön hänen elinaikanaan kerättyihin tietoihin. Käsittely on kohdistunut pelkästään vainajan tietoihin, jolloin kysymys ei ole ollut omaisten tietojen käsittelystä. Suomessa on katsottu, että kuolleen henkilön tietoihin ulottuisi henkilötietojen suoja. EU:n yleinen tietosuoja-asetus rajaa tämän yksikäsitteisesti pois, joten käsittely jää kansallisen sääntelyn varaan. Enää jatkossa kuolleen henkilön elinaikana syntyneiden tietojen henkilötietojen suoja ei voi jäädä pelkästään eräänlaiseen tavanomaisen oikeuden piiriin. Rikosoikeudellisesti tällainen olisi hyvin ongelmallinen, jota se on jo tällä hetkelläkin.

Muut mahdolliset kommentit

Muita huomioita työryhmän mietinnöstä ja ehdotuksesta hallituksen esitykseksi

Tietosuoja-asetuksesta johtuvia välittömiä muutosvaatimuksia julkisuuslakiin ei ole esitetty perustellusti. Itä-Suomen yliopiston tutkimusten (VM 30/2016 ja 22/2014 sekä Oikeus 1/2015) perusteella julkisuuslaki tulisi uudistaa kokonaisuudessaan vastaamaan nykyaikaista hallinnon toimintaa. Joka tapauksessa osauudistuksen vaikutukset tulee arvioida huolellisesti ja varmistaa, ettei muutokset aiheuta ongelmia julkisuusperiaatteen toteuttamiselle. Mietinnön liitteenä olevat julkisuuslain säännösten muutosehdotukset ovat epäselviä ja tulevat aiheuttamaan ongelmia yleisön tiedonsaannille viranomaistoiminnasta. Säännökset kaventavat julkisuusperiaatetta merkittävästi, jolloin erityinen perusoikeuksien punninta tulee tehdä huolellisesti. Sääntelyn tulee olla myös täsmällistä, jotta julkisuuslain soveltamisessa ei synny jo olemassa olevien ongelmien lisäksi uusia ongelmia. Itä-Suomen yliopisto viittaa moniin ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuihin, joissa ilmenee jo voimassa olevien julkisuuslain säännösten ongelmallisuus. Julkisuuslakiin ehdotettavat muutokset lisäävät sääntelyn tulkinnanvaraisuutta. Ehdotettu 9 a § sisältää velvollisuuden arvioida asiakirjakohtaisesti, voidaanko asiakirja luovuttaa henkilötiedot sisältäen. Säännösehdotus johtaisi merkittävään lisäresursointiin tietopyyntöjen käsittelystä asiakirjakohtaisen arvioinnin vuoksi. Tulkinnanvaraisena ja epäyhtenäisiin käytäntöihin johtavina ehdotuksina voidaan pitää myös seuraavia:

- ”Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos annettavien tietojen määrä ja laatu sekä muut olosuhteet huomioon ottaen on ilmeistä, että tiedon antaminen ei johda henkilötietojen suojan loukkaamiseen.” Ilmoitusvelvollisuus lähtee suoraan tietopyynnön esittäjälle asetetusta velvollisuudesta. Ei liene realistista, että tietopyynnön esittäjä voisi arvioida ilmoitusvelvollisuuden tarvetta. Toisaalta sääntely johtaisi siihen, että viranomainen joutuisi arvioimaan ilmoitusvelvollisuuden tarvetta sekä pyytämään lisäselvityksiä tietopyynnön käsittelyn yhteydessä. Tämä puolestaan viivästyttäisi tietopyyntöjen käsittelyä ja olisi ongelmallista julkisuuslaissa tietopyyntöjen käsittelyyn liittyvän joutisuusvaatimuksen toteuttamiseksi. Sääntely johtaisi myös lisäresursointiin tietopyyntöjen käsittelyssä.

- ” Tieto on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen aiheuta vaaraa henkilötietojen suojalle tai kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.” Säännös edellyttäisi asiakirjakohtaista arviointia siitä, että milloin pyynnön toteuttaminen aiheuttaisi vaaraa henkilötietojen suojalle. Pelkkä ”vaaran aiheuttaminen henkilötietojen suojalle” on tulkinnanvarainen vaatimus, jolle ei voi asettaa selkeää kriteeristöä. Säännösehdotus on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä siitä, millä tavalla ja milloin tietoja voidaan luovuttaa, joten säännösehdotus johtaisi nykytilannetta entistä epäselvempään tilanteeseen. Itä-Suomen yliopiston näkemyksen mukaan säännösehdotuksen kehittämiseksi tulisi käydä läpi hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntö ja tehdä tältä osin arvio siitä, miten viranomaistoiminnassa julkisuusperiaate voidaan toteuttaa nyky-yhteiskuntaan soveltuvalla tavalla tehokkaasti kuitenkin ottaen huomioon henkilötietojen suojaan liittyvät vaatimukset.

- ”Henkilötietojen luovuttamista koskevia säännöksiä sovellettaessa viranomaisen on 1 momentissa mainitusta velvollisuudesta huolehtiessaan otettava tasapainoisella tavalla huomioon sääntelyt, joiden tavoitteena on suojella henkilöiden yksityiselämän suojaa ja muita perusoikeuksia ja -vapauksia henkilötietojen käsittelyssä.” Säännös pitää sisällään tulkinnanvaraisia kohtia. Mitä tarkoitetaan ”tasapainoisella tavalla”. Lisäksi tavallisella lailla ei tarvitse säätää viranomaiselle velvollisuutta huomioida perusoikeuksien toteutumisesta, koska tähän velvoittaa jo perustuslain 22 § suoraan. Säännös ehdotus on varsin teoreettinen eikä se selvennä niitä edellytyksiä, joiden perusteella viranomainen voi luovuttaa henkilötietoja sisältävän asiakirjan tai muun tallenteen.

Julkisuuslakiin ehdotetaan muutoksia myös teknisen käyttöyhteyden avaamista koskevaan sääntelyyn. Itä-Suomen yliopistossa on tutkittu teknisen käyttöyhteyden sääntelyä (Oikeus 2/2016). Tutkimuksen mukaan sääntely on sekavaa ja osittain tarpeetonta. Yliopiston näkemyksen mukaan teknisen käyttöyhteyden liittyvää sääntelyä tulisi kehittää muodollisen ja tarpeettoman sääntelyn vähentämiseksi. Sääntelyn uudistaminen pitäisi tehdä kokonaisuutena, jolloin myös tarpeeton erityislainsäädäntö kumottaisiin. Ehdotettu teknisen käyttöyhteyden avaamista koskeva säännös jää myös tulkinnanvaraiseksi.

Eronen Helena

Itä-Suomen yliopisto - Jukka Mönkkönen, rehtori, Itä-Suomen yliopisto

