

Asia: VN/1868/2020

Lausuntopyyntö luonnoksista Business Finland -lainsäädäntöön esitettävistä muutoksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan täsmennettäväksi Business Finland Oy:n (myöh. yhtiö) hoitamia julkisia hallintotehtäviä koskevaa sääntelyä sekä eräitä muita muutoksia. Lausuntopyyntön mukaan ”Esityksellä ei muutettaisi voimassa olevan Business Finland -lain mukaista lähtökohtaa, jonka mukaan rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja niitä johdetaan yhteisellä strategialla.”

Ehdotuksen taustalla ovat eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 19.3.2019, valtiontalouden tarkastusviraston laillisuuskertomus sekä Business Finlandin arviointi. Esitysluonnoksesta on järjestetty aiemmin lausuntokierros, ja oikeusministeriö on antanut luonnoksesta lausunnon 2.11.2020, sekä ollut kuultavana työryhmän kokouksessa keväällä 2022.

Arvioinnin lähtökohdista

Esityksen tavoitteena on täsmentää yhtiön hoitamia julkisia hallintotehtäviä. Koska julkisten hallintotehtävien siirto ja tämän siirron tarkoituksenmukaisuus on arvioitu eduskunnassa säädettäessä voimassaoleva laki, oikeusministeriö ei arvioi näitä kysymyksiä. Oikeusministeriö viittaa 2.11.2020 antamaansa kattavaan lausuntoon, minkä vuoksi tässä lausunnossa ei käsitellä tarkemmin esimerkiksi perustuslain 124 §:n lähtökohtia ja sitä koskevaa lausuntokäytäntöä taikka yhtiön ja rahoituskeskuksen päällekkäisyyttä. Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota esitysluonnokseen vain eräiltä osin.

Esitysluonnos on hyvin laadittu tiiviiksi kokonaisuudeksi. Voidaan todeta, että voimassaolevan sääntelyn korjaaminen, kun julkiset hallintotehtävät on ilmeisesti monilta osin katsottu jo siirretyn, on haastava kokonaisuus, etenkin kun huomioidaan Business Finland –kokonaisuuden poikkeuksellinen luonne. Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on, että julkinen hallintotehtävä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle lailla tai lain nojalla. Kun tehtävät siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle, ei viranomainen enää hoida näitä. Julkisten hallintotehtävien täsmentämiselle voidaan katsoa olevan tässä yhteydessä erityinen tarve, koska omaksuttu sääntelyratkaisu ei ole kovin tavanomainen: viranomaiskoneiston ulkopuoliselle osakeyhtiömuotoiselle toimijalle sekä viranomaiselle on säädetty monilta osin päällekkäistä ja

limittyvää toimivaltaa. Esitysluonnoksessa todetaankin, että hallinnollista taakkaa on tullut lisää ainakin suhteessa yhteen yhtenäiseen organisaatioon (s. 6). Tästä päällekkäisyydestä ei ehdoteta luovuttavaksi, vaan ajatuksena on täsmentää voimassa olevaa sääntelyä. Ehdotetut 11, 11 a, 13 ja 14 § ovat tämän toimivaltuuksien ja tehtävien päällekkäisyyden ja limittyneisyyden vuoksi haastavia.

Oikeusministeriö korostaa, että yhtiö on muodollisesti viranomaisesta erillinen, itsenäinen toimija, jonka oikeudellinen asema on eri kuin viranomaisen ja joka toimii yhtiöoikeudellisten periaatteiden mukaan. Yhtiön ja rahoituskeskuksen tehtävät tai roolit eivät saa sekoittua, eikä tässä yhtenäisesti johdetussa asiakaspalvelukokonaisuudessa yhtiön asianmukainen valvonta ja toimijoiden erillisyyks saa häiriintyä.

Niiltä osin kuin tehtävät voidaan katsoa siirretyn voimassa olevan lain perusteella yhtiölle, julkisten hallintotehtävien siirron tarkoituksenmukaisuus on jo arvioitu. Niiltä osin kuin kyse on uusista tehtävistä, tämä on luonnollisesti perusteltava.

Yhtiön tehtävät 11 §

Yhtiön julkisia hallintotehtäviä ehdotetaan uudistuksen tavoitteen mukaisesti täsmennettäväksi lain 11 §:ssä. Ehdotettua jaottelua voidaan pitää tehtäviä selkeyttävänä ja loogisena, ja uudessa muotoilussa on huomioitu oikeusministeriön aiemmassa lausunnossa esitettyjä kommentteja. Ajatuksena lienee se, että näiden tehtävien on katsottu jo siirtyneet yhtiölle voimassa olevalla lailla, mutta laissa nyt täsmennettäisiin, mitkä tehtävät jo siirrettiin.

Pykälän 2 momentti koskisi perusteluiden mukaan ”yhtiön itsenäisesti hoitamien julkisten hallintotehtävien määrittelyä”. Näitä olisivat 14 §:n 2 ja 3 momentin mukaiset rahoituspäätöksiin liittyvät tehtävät eli myöntämispäätökset ja valvonta.

Yhtiön viranomaista ”tukevat” tehtävät määriteltäisiin uudessa 3 momentissa. Ajatuksena lienee ilmeisesti viitata siihen, että 3 momentissa listatuissa julkisissa hallintotehtävissä olisi kyse viranomaista avustavista tehtävistä.

Selvitysten tuottaminen (1 kohta)

Yhtiön tehtävänä olisi rahoituskeskuksen toimintaa tukevana tehtävänä 14 §:ssä tarkoitettujen rahoituskeskuksen rahoituspäätösten valmisteluun liittyvä, markkinoita sekä asiakkaita ja näiden hankkeita koskevien tietojen kerääminen, arviointi ja analysointi sekä edellä tarkoitettuihin tietoihin liittyvien selvitysten tekeminen.

Sinänsä erilaiset asiantuntijaselvitykset eivät välttämättä ole julkisia hallintotehtäviä, mutta kun päätöksenteko tapahtuu keskeisesti ja systemaattisesti yhtiön laatimaan taustatietoon nojautuen, on esitysluonnoksessa todettu tavoin kyse julkisesta hallintotehtävästä. Kuten esityksen perusteluissa onkin selostettu, rahoituskeskus vastaa rahoitusasian käsittelystä kokonaisuudessaan (mm. selvitysvelvollisuus ja päätöksenteko). Oikeusministeriö korostaa, että jotta rahoituskeskus voi nämä velvollisuutensa täyttää ja hoitaa sille laissa säädetty tehtävät asianmukaisesti ja ilman, että hyvän hallinnon takeet vaarantuvat, tulee rahoituskeskuksella säilyä edelleen osaaminen tähän tehtävään.

Mitä tässä on todettu selvitysten osalta, vastaava koskee myös ehdotettua 4 kohtaa (ulkomaalaislain mukaisten viranomaislausuntojen selvitykset ym.).

Neuvonta ja palvelutarpeiden kartoitus (2 kohta)

Säännöksen mukaan yhtiölle kuuluisi asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen ja tätä koskeva neuvonta. Perusteluissa todetaan: ”Mikäli yhtiön suorittamassa neuvonnassa havaitaan, että yritys voisi hyötyä rahoituskeskuksen tarjoamasta rahoituksesta, yritys ohjataan rahoituskeskuksen palvelujen piiriin. Tarvittaessa yritys ohjataan samalla tavoin muiden Team Finland -toimijoiden palveluiden piiriin. Jos yhtiö havaitsee, että Team Finland -verkoston tai Business Finlandin palvelut eivät vastaa yrityksen tarpeisiin, tälle voidaan kertoa mahdollisuudesta hakeutua yksityisten palveluiden piiriin.” (s. 15). Perusteluteksti vaikuttaa siltä kuin yhtiö tekisi ennakkokarsintaa toimijoista, jotka voivat hakeutua rahoituskeskuksen palveluiden piiriin. Ehdotettu säännös ja sen perustelut eivät vaikuta vastaavan toisiaan ottaen huomioon se, että perusteluissa todetaan myös, että rahoitusasiaan liittyvä yksityiskohtainen ja sisällöllinen neuvonta on rahoituskeskuksen vastuulla ja rahoituskeskuksen vastuulla on rahoitusasian käsittely kokonaisuudessaan.

Perusteluissa todetaan asianmukaisesti, että ”Ilman ennakkoyhteydenottoa tai -neuvontaa jätetty yrityksen hakemus käsitellään samalla tavalla kuin sellaisen yrityksen hakemus, joka on ennakkoon ollut yhteydessä ja saanut yhtiön tarjoamaa neuvontaa tai palvelutarpeiden kartoitusta.” Tämän tulee myös merkitä sitä, että yhtiön antama neuvonta ei johda siihen, että ennakolta karsitaan tahot, jotka kääntyvät rahoituskeskuksen puoleen. Oikeusministeriö korostaa, että ehdotettu järjestely ei saa vaarantaa hyvän hallinnon takeiden toteutumista.

Viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa (3 kohta)

Esityksen 11 §:n 3 momentin 3 kohdassa yhtiön tehtäväksi säädettäisiin valmistelevat tehtävät liittyen rahoituskeskuksen velvollisuuteen viranomaisena tuottaa ja jakaa tietoa toiminnastaan. Kyseisestä viranomaisen velvollisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 20 §:ssä. Säännöskohtaisissa perusteluissa kuvataan, että rahoituskeskuksella olisi kokonaisvastuu rahoituskeskuksen toimintaan liittyvän tiedon tuottamisesta ja jakamisesta. Yhtiö voisi kuitenkin valmistelevilla tehtävillään tukea rahoituskeskusta tässä tehtävässä tuottamalla esimerkiksi tiedotteita, Business Finlandin verkkosivuilla olevia tietosisältöjä ja muita julkaisuja. Yhtiö huolehtisi myös tiedon jakamiseen tarvittavista teknisistä alustoista sekä Business Finlandin sisäisten ja ulkoisten verkkosivujen ylläpidosta. Rahoituskeskuksella olisi kuitenkin rahoituskeskuksen toiminnan osalta toimivalta päättää tuotettavan ja julkaistavan tiedon sisällöstä. Yhtiön 3 momentin 3 kohdan mukaiset rahoituskeskuksen viestintää valmistelevat toimenpiteet eivät vaikuttaisi rahoituskeskuksen velvollisuuksiin antaa neuvontaa hallintolain 8 §:n nojalla tai tuottaa ja jakaa tietoa julkisuuslain 20 §:n nojalla. Koska perusteluissa todetaan, että rahoituskeskuksella säilyisi kokonaisvastuu tuottaa ja jakaa tietoa julkisuuslain 20 §:n nojalla, jää epäselväksi mikä varsinaisesti on yhtiön hoitamien valmistelevien tehtävien luonne, ja miltä osin tässä todella olisi kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Perusteluissakin vaikutetaan olevan epävarmoja, onko kyse julkisesta hallintotehtävästä (”niihin voidaan katsoa liittyvän julkisen hallintotehtävän piirteitä”). Vaikuttaa siltä, että yhteys PL 124 §:ään on siinä määrin etäännytynyt, ettei kuvauksen perusteella kyse olisi julkisista hallintotehtävistä (esim. verkkosivujen ylläpitotehtävät ja tekniset alustat).

Tietoturvallisuuteen liittyvien velvollisuuksien täyttäminen (5 kohta)

Momentin 5 kohdan mukaisesti yhtiön viranomaista tukevana tehtävänä olisi rahoituskeskuksen avustaminen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 13-17 §:n mukaisten velvollisuuksien täyttämisessä.

Luonnoksessa todetaan, että ”Rahoituskeskus ja yhtiö käyttävät myös samaa perustietotekniikkaa sekä yhteisiä tietoverkkoja, joten on perusteltua, että tiedonhallintaa koskevat vaatimukset ja

menettelyt ovat samanlaisia sekä rahoituskeskuksessa että yhtiössä.” (s. 18) Perusteluissa olisi asianmukaista vielä tarkentaa, minkä vuoksi tämä on tarkoituksenmukaista hoitaa siten, että osa viranomaistehtävistä siirretään yhtiölle, eikä muulla tavoin.

Edelleen perusteluissa todetaan: ”Tietoturva edellyttää erityisosaamista, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaista, että Business Finland -kokonaisuudessa tietojärjestelmiin liittyvä tietoturvaosaaminen on keskitetty yhteen organisaatioon ja samaan kokonaisuuteen, jossa hoidetaan keskitetysti Business Finlandin tietoteknisiä ratkaisuja ja tietojärjestelmien ylläpitopalveluita.” (s. 27). Ehdotettu säännös kuitenkin mahdollistaa, että yhtiö voi hoitaa ainoastaan viranomaista tukevia avustavia tiedonhallintalain tehtäviä. Epäselväksi jää, mitä organisaatiota perusteluissa tarkoitetaan.

Perusteluiden mukaan ”Yhtiön on mahdollista ostaa tietoturvaan liittyvää osaamista myös ulkopuolisilta tahoilta.” Korostettakoon, että niiltä osin kuin kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, tämä ei ole mahdollista ilman nimenomaista sääntelyä.

Uusi 4 momentti

Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, joka perusteluiden mukaan olisi informatiivinen. Säännös kuulisi: ”Yhtiön 3 momentin mukaisiin tehtäviin ei sisälly päätösvaltaa rahoituskeskuksen lain 14 §:n 1–2 momentissa tarkoitetuista rahoituspäätöksistä tai toimivaltaa antaa ulkomaalaislain 80 §:n ja 80 b §:ssä tarkoitettuja lausuntoja.” Tällaisen kirjauksen merkitys lain tasolla jää epäselväksi. Perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä yhtiö voi tehdä mainittuja päätöksiä ja antaa lausuntoja vain, jos tämä tehtävä on sille erikseen säädetty. Tällaisten tehtävien poissulku yhtiön tehtävistä tulee ilmetä 11 §:n muista momentista. Koska 11 §:n ehdotettuihin tehtävälisäyksiin ei sisälly tällaista toimivaltaa, säännös vaikuttaa tarpeettomalta, perusteluteksteihin kuuluvalta.

Edelleen samaisessa momentissa säädettäisiin ”Yhtiön 3 momentin mukaiset tehtävät eivät vaikuta rahoituskeskukselle kuuluviin viranomaisen velvollisuuksiin.” Perusteluiden mukaan ”Kyseisen momentin perusteella yhtiölle siirretyt julkiset hallintotehtävät eivät esimerkiksi poistaisi rahoituskeskuksen velvollisuutta antaa neuvontaa asiakkailleen hallintolain 8 §:n perusteella tai selvittämisvelvollisuutta hallintolain 31 § perusteella. Rahoituskeskusta koskisi myös esimerkiksi julkisuuslain 20 §:n mukainen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa.” Ottaen huomioon 3 momentin muotoilu (viranomaisen toimintaa tukeva tehtävä), ehdotettu säännös vaikuttaa tarpeettomalta ja perusteluteksteihin kuuluvalta. Mikäli epäselvyyttä oletetaan syntyvän, tulisi 11 §:n 3 momentin tehtävät määritellä ko. säännöksessä tarkemmin.

Kansainvälisissä organisaatioissa edustaminen 11 a §

Esityksen 11 a §:ään lisättäisiin säännös yhtiön kansainvälisistä edustamistehtävistä. Perusteluiden mukaan esityksessä tarkennettaisiin voimassa olevassa laissa yhtiölle määriteltyjä tehtäviä, ja yksi tällainen täsmennetty tehtävä olisi yhtiölle siirrettävät Suomen kansainväliset edustustehtävät (s. 7). Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kyseessä olisi kokonaan uusi tehtävä.

Rahoituskeskus vastaisi Business Finlandin tehtäväalueelle kuuluvasta Suomen edustamisesta kansainvälisissä organisaatioissa, mutta myös yhtiön palveluksessa oleva henkilö voisi tietyin edellytyksin toimia Suomen edustajana kansainvälisten organisaatioiden hallintoelimissä. Luonnoksen 1 momentin mukaan yhtiötä ei voitaisi kuitenkaan valtuuttaa edustamaan Suomea eräissä kansainvälisissä edustamistehtävissä kuten esimerkiksi EU:n komitologiakomiteoissa.

Ehdotettu 11 a § jää hyvin avoimeksi siltä osin, minkälaisia edustamistehtäviä työ- ja elinkeinoministeriö tai rahoituskeskus voisi antaa yhtiön hoidettavaksi, vaikka siinä määritetäänkin nimenomaisesti eräitä sellaisia organisaatioita, joissa yhtiö ei voisi edustaa Suomea. Säännöksessä ei kuitenkaan ole yksilöity, mistä tai millaisista kansainvälisistä organisaatioista on kyse tai millaisista tehtävistä on kyse siltä osin kuin yhtiölle annettaisiin oikeus edustaa Suomea. Esimerkiksi sanamuodon mukaisesti säännös mahdollistaisi yhtiön valtuuttamisen edustamaan Suomea aivan kaikissa työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviä koskevissa asioissa, eikä ainoastaan yhtiön muihin tehtäviin läheisesti kuuluvissa asioissa. Koska ehdotettu säännös on hyvin laaja ja toisaalta sille esitetyt perustelut melko suppeat, on luonnoksen perusteella vaikea arvioida, millaisista tehtävistä voisi olla kyse ja onko kyse PL 124 §:n poikkeussäännöksen alaan kuuluvista tehtävistä (julkinen hallintotehtävä, joka ei myöskään ole merkittävää julkisen vallan käyttöä).

Ehdotetun kaltaista säännöstä ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole muualla lainsäädännössä, eikä perustuslakivaliokunta ole arvioinut vastaavaa sääntelyä. Oikeusministeriöllä ei ole tiedossa, että vastaavaa kansainvälisessä järjestössä edustamista olisi arvioitu PL 124 §:n valossa.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Julkisen vallan on esimerkiksi turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 124 § merkitsee poikkeusta virkamieshallintoperiaatteeseen. Säännös koskee kuitenkin vain julkisia hallintotehtäviä, joilla viitataan lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Esitöissä todetaan nimenomaisesti, että ”lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä.” (HE 1/1998 vp, s. 179). Muun julkisen vallan käytön osalta tällaista poikkeamissäännöstä ei perustuslaissa ole. Perustuslakivaliokunta on eräissä yhteydessä todennut: ”Lainvalmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä. On selvää, että sitä ei voi ulkoistaa. Käytännössä on kuitenkin katsottu, että tämä ei estä ulkopuolisten selvitysten tai asiantuntija-avun hankkimista.” PeVL 11/2016 vp. Mahdollista on kuitenkin tavanomainen tilanne, jossa alkuvaiheessa käytetään selvityshenkilöä tai muuta vastaavaa asiantuntija-apua. (PeVL 11/2016 vp). Tässä yhteydessä kyse oli asiantuntija-avusta, ei lainvalmistelutehtävän siirtämisestä.

Suomen edustamista koskeva tehtävä ei ole tyypillinen julkinen hallintotehtävä, eikä se kansainväliseen edustamiseen mahdollisesti sisältyvän tehtävien kirjon vuoksi ole kaikilta osin varmasti edes katsottavissa yksityiselle siirrettävissä olevaksi julkiseksi hallintotehtäväksi. Luonnoksen perusteluissa 11 a §:ää on arvioitu kokonaisuudessaan julkisena hallintotehtävänä ja PL 124 §:n kannalta.

Ehdotettu 11 a § on luonnoksessa muotoiltu tavalla, joka ei säännösperusteisesti sulje pois mahdollisuutta siihen, että työ- ja elinkeinoministeriö valtuuttaisi yhtiön edustamaan Suomea esimerkiksi Euroopan unionin neuvoston työryhmässä, jossa valmistellaan EU:n lainsäädäntöä. Tällaista tai siihen rinnastuvaa tehtävää on vaikea luonnehtia julkiseksi hallintotehtäväksi, jolloin sitä koskeva ehdotus ei tulisi arvioitavaksi PL 124 §:n kannalta. On selvää, että muun kuin puhtaasti avustavan tehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei ole perustuslain kannalta ongelmaton erityisesti ottaen huomioon perustuslain 3 §:ssä säädetty valtiollisten tehtävien jakoa koskeva säännös ja perustuslain 8 luvussa säädetty toimivallanjakoa kansainvälisissä asioissa koskeva sääntely, joka ei tunnista menettelyä, jossa voitaisiin valtuuttaa yksityinen taho edustamaan Suomen valtiota kansainvälisissä järjestöissä tai tehtävissä. Esityksen perusteella ei selviä millaisia nämä tehtävät olisivat eikä ehdotetussa säännöksessä ole säännösperusteisesti rajattu näitä tehtäviä kuin

ainoastaan muutaman organisaation osalta. Tehtävien rajaukset tulisi tehdä säännösperusteisesti, ei perusteluissa.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan ministeriön tai rahoituskeskuksen valtuuttamana yhtiö voisi kansainvälisissä edustamistehtävissä valmistella Suomen kantoja ja esittää niitä kansainvälisissä hallintoelimissä. Edelleen Suomen kannan muodostamiseksi yhtiön palveluksessa olevan henkilön olisi kansallisesti konsultoitava riittävällä laajuudella rahoituskeskusta ja muita asiankuluvia tahoja. Perusteluissa todetaan, että koska kyseessä olisi Suomen valtion edustaminen ja päätöksentekoon osallistuminen kansainvälisen organisaation hallintoelimessä, voidaan tehtävän katsoa olevan luonteeltaan julkinen hallintotehtävä, jolloin tehtävän antamisesta yhtiön tehtäväksi on perustuslain 124 §:n mukaisesti säädettävä lailla. Siltä osin kuin edustamistehtävässä olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä, on säännös muotoiltu ongelmallisen avoimeksi myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Oikeusministeriö toteaa, että perusteluissa yhtiön tehtäväksi määritelty Suomen kantojen valmistelu sopii huonosti tehtäväksi viranomaistoiminnan ulkopuolella. Lisäksi edustamiseen saattaa liittyä organisaatiosta ja käsiteltävästä tehtävästä riippuen vahva Suomen julkinen intressi, minkä vuoksi tällaisen tehtävän siirtämistä yksityisille toimijoille on vaikea perustella tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymisen kannalta. Säännöskohtaisista perusteluista ilmenee rajoituksia edustamistehtävälle (esimerkiksi vain julkiset hallintotehtävät eikä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät), mutta varsinainen säännös ei rajaa edustamisoikeutta siinä mainittujen poikkeusten lisäksi juuri lainkaan. Luonnoksessa ei myöskään ehdoteta minkäänlaisia kelpoisuus- tai pätevyysvaatimuksia Suomea edustaville yhtiön työntekijöille.

Luonnoksessa siirron tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu yhtiön palveluksessa olevan henkilöstön laajalla asiantuntemuksella kansainvälisissä organisaatioissa hoidettavien asioiden osalta. Perusteluiden mukaan ”Eräät kansainväliset edustamistehtävät vaativat tuntemusta Business Finlandin operatiivisesta toiminnasta ja asiakasrajapinnasta, jota yhtiöllä on. Eräät kansainväliset edustamistehtävät olisi tarkoituksenmukaista hoitaa yhtiössä, koska ne kasvattavat synergiaa muiden yhtiön tarjoamien palveluiden kanssa.” Perusteluiden valossa jää epäselväksi, minkä vuoksi kyseistä asiantuntemusta ei ole mahdollista hankkia muulla tavoin kuin poikkeamalla Suomen edustamista koskevasta peruslähtökohdasta, ja miksi tämä on tarkoituksenmukaista. Lisäksi voidaan pitää hyvin ongelmallisena, mikäli ministeriöllä tai viranomaisella ei ole asiantuntemusta edustaa Suomea kansainvälisissä järjestöissä ja esimerkiksi Euroopan unionin neuvoston työryhmissä. Edustamiseen liittyy vahva Suomen julkinen intressi, minkä vuoksi tällaisen tehtävän siirtämistä yksityisille toimijoille on vaikea perustella tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta. Tehtävä on luonteeltaan hyvin erilainen kuin esimerkiksi pienten etuuspäätöksien tai taustaselvitysten tekeminen. Oikeusministeriö on aikaisemmassa lausunnossaan pitänyt asianmukaisempaan edustamisen näkökulmasta jättää varsinainen edustamistehtävä viranomaisille ja mahdollisesti täydentää delegaatiota tarvittavilla asiantuntijoilla sen mukaan kuin mahdollista. Onkin sinänsä mahdollista, että Suomen delegaatioihin kuuluu myös yksityisiä asiantuntijoina, mutta näille ei voida antaa toimivaltaa tehdä Suomea koskevia sitoumuksia.

Lisäksi perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että edustamistehtävä olisi mahdollista rajata juuri näihin mainittuihin eräisiin edustamistehtäviin, siinä määrin kuin se perustuslain reunaehdoissa on mahdollista. Jatkovalmistelussa on säännösperusteisesti täsmennettävä, mihin tehtäviin ja organisaatioihin yhtiön työntekijä voitaisiin valtuuttaa sekä tehtävä selkoa näiden tehtävien luonteesta.

Luonnoksen 11 a §:n 2 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Säännöksen sanamuodon ja perustelujen valossa jää epäselväksi, minkälaisia säännöksiä asetuksenantovaltuuden perusteella olisi mahdollista antaa. Sanamuodon ei ainakaan tulisi mahdollistaa tilannetta, jossa pykälässä mainittuja rajoituksia Suomen edustamiselle voitaisiin lisätä sääntelyyn asetustasolla. Lisäksi lakiehdotuksessa ja rinnakkaisteksteissä on muotoiltu asetuksenantovaltuus eri tavoin, jolloin epäselväksi jää, onko säännöksessä tarkoitus viitata tehtäviin, joissa yhtiö voi vai ei voi edustaa Suomen valtiota. Lisäksi 1 momentin sanamuodon mukaan edustamistehtävään valtuutettaisiin nimenomaan yhtiö. Vaikuttaisi siltä, että oikeampi valtuutuksen kohde olisi yhtiön työntekijä.

Palvelusopimusta koskevan 13 §:n mukaan rahoituskeskuksen ja yhtiön välisessä palvelusopimuksessa määritellään myös yhtiön 11 a §:ssä määriteltyihin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja maksettava korvaus. Vaikuttaa erikoiselta, että rahoituskeskus voisi sopia ministeriön antaman valtuutuksen osalta tehtäviin perustuvista toimenpiteistä.

Palvelusopimus (13 §)

Luonnoksessa palvelusopimusta koskevaa 13 §:ää täsmennettäisiin lisäämällä siihen säännösviittaukset. Palvelusopimuksessa määriteltäisiin 11 §:ssä sekä 11 a §:ssä säädettyihin yhtiön tehtäviin liittyvät toimenpiteet eli yhtiölle siirrettyihin julkisiin hallintotehtäviin liittyvät toimenpiteet. Perusteluiden mukaan muutosten tarkoituksena ei ole muuttaa palvelusopimuksen tarkoitusta tai kattavuutta. Nykytilaa koskevissa perusteluissa todetaan ”Yhtiö tuottaa rahoituskeskuksen tehtäviin liittyviä palveluita rahoituskeskuksen kanssa laadittavan palvelusopimuksen mukaisesti - -”.

Säännöksen ja sen perusteluiden valossa ei ole edelleenkään selvää, mitä säännöksessä tarkoitetaan yhtiön tehtäviin perustuvilla toimenpiteillä ja miten nämä suhtautuvat siihen, että kun tietty viranomaistehtävä on siirretty, tämä tekee toimenpiteitä keskeisesti sen mukaan kuin laissa säädetään (eli toimenpiteet perustuvat keskeisesti lakiin). Tätä olisi asianmukaista pyrkiä selkeyttämään. Kuten edellä on todettu, kun tehtävä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle, se todella siirtyy kokonaisuudessaan. Jos tehtävä on lailla siirretty, ei sopimuksella ole mahdollista määritellä yhtiön lakisäätöihin tehtäviin perustuvia toimenpiteitä. Selvää on, että sopimuksin ei ole mahdollista poiketa lain sisällöstä eikä sillä ole mahdollista siirtää julkisia hallintotehtäviä, mikäli laissa ei ole valtuutusta. Toisaalta viranomaisen mahdollisuudesta tehdä yksityisoikeudellisia sopimuksia ei ole tarpeen säätää laissa.

Myös sopimuksen suhde 11 § ja 11 a §:n asetuksenantovaltuuteen jää epäselväksi. Viittaukseen 11 a §:n osalta on edellä 11 a §:ää koskevissa kommentteissa kiinnitetty huomiota.

Rahoituspäätökset 14 §

Sääntelyssä säilyisi voimassaolevan lain tapaan peruslähtökohtana tehtävien päällekkäisyys: 2 momentin mukaan rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä tiettyjä valtionavustuspäätöksiä. Oikeusministeriö toistaa 2.11.2020 antamassaan lausunnossa todetun: Täysin epäselvää on myös se, miten yksittäistapauksissa määrittyy, kumpi toimivaltaisista toimijoista tekee rahoituspäätöksen. Myös itse säännöstekstissä todetaan, että yhtiö voi tehdä tiettyjä valtionavustuspäätöksiä. Onko se, tekeekö yhtiö rahoituspäätöksiä vai ei, jätetty täysin sen harkintavaltaan? Tällaiseen päällekkäiseen toimivaltaan on suhtauduttava hyvin varauksella perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 124 §:n näkökulmasta, eikä omaksuttua sääntelyratkaisua voida pitää suositeltavana eikä sitä ole myöskään kyetty luonnoksessa perustelemaan. Myös perustuslakivaliokunta totesi 14 §:n päätöksentekoa

koskevasta sääntelystä, että sitä tulee perustuslain 124 §:n takia täsmentää niin, että laista selviää, milloin päätösvalta kuuluu yhtiölle.

Oikeusministeriö toistaa 2.11.2020 antamassaan lausunnossa todetun: Edelleen ehdotettu ja voimassa oleva sääntely mahdollistaisivat sen, että sama henkilö voi ensin tehdä edistämistehtäviä ja tämän jälkeen tehdä päätöksen tuen myöntämisestä. Tällaista organisointia ei voida pitää täysin ongelmattomana riippumattomuuden ja objektiivisuuden kannalta. Toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi olisi syytä pohtia esimerkiksi rahoituspäätöksen ja hallintopäätösten valmistelun tekemisen eriyttämistä yhtiössä sen muista tehtävistä. Kun erityisesti otetaan huomioon, että kysymys on rahoitustoiminnasta, olisi perusteltua varmistaa menettelyn asianmukaisuuden turvaamiseksi rahoitustoiminnan ja edistämistoiminnan riippumattomuus toisistaan.

Pykälän 2 momentin mukaan ”Menettelystä - - annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.” Menettelystä ko. valtioneuvustuspäätöksissä säädetään keskeisesti valtioneuvustuslaissa sekä hallinnon yleislaeissa kuten hallintolaissa. Asetuksella ei siten ole mahdollista poiketa laista. Lisäksi ko. asetuksenantovaltuuden tarve ja suhde valtioneuvustuslain 8 §:ään tulisi olla selvä.

Oikeusministeriö toistaa 2.11.2020 antamassaan lausunnossa todetun: Voimassaolevan lain 14 §:n 3 momentin mukaan yhtiö valvoo myöntämänsä valtioneuvustuksen käyttöä ja 4 momentin mukaan rahoituskeskus päättää tarkastuksista. Sääntelystä ei kuitenkaan selkeästi ilmene, mikä taho toteuttaa tarkastukset. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota samaan seikkaan ja todennut, että myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Jatkovalmistelussa on harkittava sääntelyn täsmentämistä. Lisäksi valtioneuvustuslaki ei tunne tarkastuksista päättämistä. Valtioneuvustuslain 15 §:n mukaan valtioneuvustuksen on huolehdittava valtioneuvustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtioneuvustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Valtioneuvustukseksi luonnoksessa kuitenkin säädettäisiin rahoituskeskus.

Valtioneuvustuslain 14 §:n mukaan valtioneuvustuksen saajan tulee antaa valtioneuvustukselle valtioneuvustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Edelleen valtioneuvustuksen saajan tulee ilmoittaa viipymättä valtioneuvustukselle valtioneuvustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtioneuvustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta. Avustuksen saajien tiedonantovelvollisuus tulisi olla säännösperusteisesti selvä sen osalta, onko ilmoitukset ja tiedot annettava yhtiön tekemien päätösten johdosta yhtiölle vai rahoituskeskukselle. Vaikuttaa säännösten sanamuodon mukaisesti siltä, että rahoituskeskus toimii valtioneuvustuksena ja valtioneuvustuslain 14 §:n koskee vain rahoituskeskukselle annettavia tietoja. Ilmeisesti yhtiö saisi tiedot 16 §:n nojalla tämän jälkeen rahoituskeskukselta. Hieman epäselväksi jää, onko tämä ollut nimenomaisena tarkoituksena.

Muutoksenhaku

Oikeusministeriö toistaa pääosin aiemmassa lausunnossa toteamansa: Luonnoksen 15 §:ssä säädettäisiin, että rahoituskeskuksen päätökseen ja yhtiön 14 §:n 2 momentissa tarkoitettussa asiassa tekemään päätökseen saa siihen tyytymätön asianosainen hakea oikaisua rahoituskeskukselta. Hallintolain 49 d §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu, minkä vuoksi yhtiön tekemistä päätöksistä oikaisuvaatimus tehtäisiin poikkeuksellisesti rahoituskeskukselle.

Lain 14 §:n 3 momentin mukaan yhtiö valvoo myöntämänsä valtionavustuksen käyttöä. Pykälän 4 momentista johtuen yhtiö ei ilmeisesti valvontatoiminnassaan tekisi minkäänlaisia päätöksiä.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että pykälä muotoiltaisiin vakiintuneeseen tapaan sekä myös valtionavustuslakia vastaavasti (ks. Lainkirjoittajan opas, 12.13.2).

Virkavastuu

Oikeusministeriö on esitysluonnosta aikaisemmin kommentoidessaan katsonut, että rikosoikeudellisen virkavastuun on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa katettava muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n nojalla annettava julkinen hallintotehtävä kokonaisuudessaan. Tämä näyttäisi esityksessä toteutuvan, kun yhtiön tehtäviä on pyritty laissa täsmentämään. Lisäksi rikosoikeudelliset virkavastuusäännökset on muotoiltava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §, rikoslain 3:1) edellyttämin tavoin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Viittaus 14 a §:ssä olisi asianmukaista olla 11 §:n 2 momentin sijaan 14 §:n 2 ja 3 momenttiin. On syytä vielä painottaa, että julkisia hallintotehtäviä ei ole mahdollista siirtää 11 §:n 5 momentin mukaisen asetuksenantovaltuuden tai 13 §:n mukaisen palvelusopimuksen nojalla, huomioiden muotoiltu virkavastuusäännös.

Oikeusministeriö on aikaisemmassa lausunnossa todennut lisäksi: Virkavastuuta tarkasteltaessa huomio kiinnittyy lisäksi voimassaolevaan 5 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ”työjärjestyksellä voidaan siirtää pääjohtajan ratkaisuvaltaa rahoituskeskukseen palvelussuhteessa olevalle henkilölle.” Mikäli mahdollisuutta siirtää pääjohtajan ratkaisuvaltaa ei rajoiteta mitenkään, on pidettävä perusteltuna, että tehtävät voitaisiin tällaisessa tilanteessa siirtää vain virkasuhteiselle henkilölle.

Tiedonsaantioikeudet

Luonnoksen 16 §:ssä säädettäisiin uudesta tiedonsaantioikeudesta rahoituskeskukselle. Säännös on tiedonsaantioikeussäännökseksi muotoiltu suhteellisen väljästi, koska siinä mainitaan ainoastaan rahoituskeskuksen muiden lakisäateisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Perusteluissa on mainittu ainoastaan yhdellä esimerkillä, missä muussa lainsäädännössä säädetään rahoituskeskuksen tehtävistä. Säännöstä tulisi pyrkiä täsmentämään tältä osin, jotta se vastaisi vakiintunutta perustuslakivaliokunnan käytäntöä, johon on viitattu myös luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Lisäksi luonnoksen 16 §:n 4 momenttiin lisättäisiin yhtiön palveluksessa olevalle salassapitovelvollisuus rahoituskeskukselta 16 §:n 2 momentin perusteella saamiinsa tietoihin. Perusteluissa on sinänsä asianmukaisesti tunnistettu tarve säätää salassapitovelvollisuudesta siltä osin kuin se ei seuraa suoraan julkisuuslain soveltamisalan perusteella. Salassapitovelvollisuus säädettäisiin kuitenkin koskemaan ainoastaan

rahoituskeskukselta saatavia salassa pidettäviä tietoja, vaikka 16 §:n 2 momentin tiedonsaantioikeus koskee myös ministeriöltä saatuja tietoja. Jatkovalmistelussa tulisi varmistua, olisiko yhtiöllä oikeus 16 §:n 2 momentin perusteella saada ministeriöltä sellaisia salassapidettäviä tietoja, joiden salassapito ei seuraisi suoraan julkisuuslaista ja josta tulisi myös säätää erikseen.

Luonnoksen uudessa 16 a §:ssä säädettäisiin uutena tiedonsaantioikeutena rahoituskeskuksen oikeus saada tietoa Maahanmuuttovirastolta. Säännös on vaikeasti muotoiltu, eikä täytä perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössään edellyttämää täsmällisyyden vaatimusta, koska tiedot on sidottu jonkin tehtävän kannalta tarpeellisiin tietoihin, mutta tietosisältöjä ei kuitenkaan ole lueteltu tyhjentävästi säännöksessä. Säännös jättää epäselväksi, mitä tietoja sen perusteella tulisi luovuttaa. Onko kyse nimenomaan hakemuksesta ja sen liitteistä niin kuin pykälässä mainitaan vai muusta näihin asiakirjoihin liittyvistä tiedoista vai onko kyse joistakin hakemuksen ja sen liitteiden sisältämistä tiedoista? Perustelujen perusteella vaikuttaisi siltä, että tiedonsaantioikeus koskisi myös muita tietoja erityisesti siltä osin kuin viitataan oleskeluluvan hakijan tiimiin kuuluviin henkilöihin. Säännöstä tulisi täsmentää. Mahdollista olisi täsmentää säännöstä joko siten, että siinä lueteltaisiin tietosisällöt (ei ainoastaan asiakirjatyytit, joista tietoja on oikeus saada), joita tiedonsaantioikeus koskee tai vaihtoehtoisesti tiedonsaantioikeus sidottaisiin asian ratkaisemista varten välttämättömiin tietoihin, jotka sisältyvät Maahanmuuttovirastolle toimitettuun jatkolupahakemukseen ja sen liitteisiin. Sääntämisyjärjestysperusteluissa (s. 31 ensimmäisen kappaleen viimeinen virke) vaikuttaisi olevan perustuslakivaliokunnan käytännön osalta väärinymmärrys tältä osin.

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 7/2019 vp ja PeVL 48/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot).

Henkilötietojen suoja

Yleistä

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että siihen sisältyy EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä. Vastaavasti on tunnistettu, että esitysluonnoksessa henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti rahoituskeskuksen tiedonsaantioikeuksiin liittyvät säännökset eli ehdotettu 16 §:n 2 momentti (oikeus saada tietoja yhtiöltä) ja 16 a § (oikeus saada tietoja Maahanmuuttovirastolta). Oikeusministeriö kiinnittää henkilötietojen suojan osalta vielä huomiota kansallisen liikkumavaran alan käytön selostamiseen, käsittelyn oikeusperusteeseen sekä käsiteltävien henkilötietojen luonteeseen.

Kansallinen liikkumavara

Tietosuoja-asetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Asetusta täsmentävä kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuoja-asetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Ottaen huomioon, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettava säädös, kansallista liikkumavaraa tulisi käyttää rajoitetusti. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 30–31) on selostettu henkilötietojen suojaan liittyvän kansallisen sääntelyliikkumavaran alaa ja huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä sen osalta melko kattavasti. Oikeusministeriö täsmentää vielä lausuntokäytännöstä tehtyjä tulkintoja ja toteaa, että valiokunnan uudemman käytännön mukaan kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. esim. PeVL 20/2020, s. 3, PeVL 26/2018 vp, s. 2–3 ja 14/2018 vp, s. 4–5). Valiokunta on uudemmassa käytännössään katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. (Ks. PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot). Edellä mainittu olisi hyvä täsmentää esitysluonnoksessa.

Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa esitysluonnoksen perusteluissa tulisi tunnistaa, mihin tietosuoja-asetuksen nimenomaisiin säännöksiin kansallisen liikkumavaran käyttö ehdotetun sääntelyn osalta perustuu. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen perusteluissa tulisi yksilöidä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste sekä kansallisen liikkumavaran käyttö ja perustella, miksi ehdotettava kansallinen erityissääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä. Tällainen perustelu tulisi tehdä säännöskohtaisesti.

Käsittelyn oikeusperuste ja käsiteltävät henkilötiedot

Käsittelyn oikeusperusteen osalta oikeusministeriö huomauttaa, että henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan, jos käsittelylle on jokin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsittelyperuste. Esitysluonnoksesta ei toistaiseksi käy ilmi, mihin 6 artiklan 1 kohdan alakohtaan henkilötietojen käsittely ehdotettujen 16 §:n 2 momentin ja 16 a §:n osalta perustuisi. Ehdotettujen säännösten sanamuotojen perusteella vaikuttaisi siltä, että kyse olisi rekisterinpitäjälle säädetystä lakisääteisestä velvollisuudesta eli käytännössä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdasta, mutta tämän tulisi käydä perusteluista ilmi yksiselitteisesti. On myös sinänsä mahdollista, että käsittelyperusteita on useampia ja tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtien mukaiset käsittelyn oikeusperusteet voivat olla myös osittain päällekkäisiä. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei saa johtaa siihen, että lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on. Mikäli käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen, rekisteröidyllä ei olisi oikeutta vastustaa henkilötietojen käsittelyä tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukaisesti. Sen sijaan, mikäli käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, rekisteröidyllä on kyseinen oikeus (ks. tältä osin HaVM 13/2018 vp, s. 25). Esitysluonnosta on syytä täsmentää tältä osin.

Esitysluonnoksen perusteluissa tulisi lisäksi arvioida, voisiko ehdotetuissa 16 §:n 2 momentissa tai 16 a §:ssä olla joltain osin kyse mahdollisesti tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen tai muutoin valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Mikäli kyse olisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä, käsittelylle tulee olla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan ohella jokin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan tarkoittama käsittelyperuste ja siinä tulee huolehtia asianmukaisista suojaustoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Huomioon tulisi tältä osin ottaa myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (ks. esim. PeVL 7/2019 vp ja siinä viitatuut lausunnot sekä PeVL 14/2018 vp).

Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa (s. 31) on myös arvioitu rahoituskeskuksen ja yhtiön työntekijöiden henkilötietojen käsittelyä, mukaan lukien henkilöstön terveydentilaa koskevien tietojen käsittelyä. Oikeusministeriölle jää epäselväksi, miten kyseiset perustelut liittyvät esitysluonnokseen ja ehdotettaviin 16 §:n 2 momentin ja 16 a §:n säännöksiin. Ilmeisesti tiedonsaantioikeudet eivät sisältäisi rahoituskeskuksen ja yhtiön työntekijöiden henkilötietoja. Jos tämä on kuitenkin tarkoitus, ehdotetut 16 §:n 2 momentin ja 16 a §:n säännökset ja perustelut eivät sellaisenaan ole riittävän täsmällisiä ja hyväksyttävissä, ja esitysluonnosta tulisi olennaisesti täydentää jatkovalmistelussa. Esitysluonnoksen työelämän tietosuoja ja työntekijöiden henkilötietojen käsittelyä koskevissa säätämisperusteluissa on olennaisia virheitä ja epäselvyyksiä. Oikeusministeriö ehdottaa, että selkeyden vuoksi työntekijöiden henkilötietojen käsittelyä koskevat kohdat poistettaisiin perusteluista olettaen, ettei esitysluonnoksessa säädettäisi työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä. Vaihtoehtoisesti esitysluonnosta tulisi täydentää ja korjata muun muassa siltä osin kuin selostetaan, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 2 kohdan tarkoittamiin oikeusperusteisiin henkilötietojen käsittely voi perustua silloin, kun kyse on viranomaistoiminnasta, miten henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä säädetään yksityisyyden suojassa työelämässä annetussa laissa (759/2014), millä edellytyksillä työnantaja voi luovuttaa työntekijöiden henkilötietoja kolmannelle osapuolelle ja minkälaiset reunaehdot esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 9 artikla asettaa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle. Huomioiden tekstissä olevat epäselvyydet ja virheet, oikeusministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa varmistutaan, että rahoituskeskuksen ja yhtiön henkilöstön työntekijöiden

henkilötietojen käsittely on kaikilta osin tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain sekä yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain mukaista.

Säännöskohtaisia huomioita

Teknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että esityksen säätämijärjestysperusteluissa (s. 30) on todettu, että muun ohella esityksen 16 b §:ssä säädetään rahoituskeskuksen tiedonsaantioikeuksista. Kyseinen viittaus 16 b §:ään on ilmeisesti virheellinen, sillä tällaista pykälää ei esityksessä ole lainkaan ehdotettu säädettäväksi.

Makkonen Timo
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini
Oikeusministeriö