

Asia: VN/27438/2023

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitysluonnos EU:n datasäädöksen täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite:

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 20.12.2024, VN/27438/2023

Asia:

Hallituksen esitysluonnos EU:n datasäädöksen täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki datan hallinnan ja jakamisen valvonnasta sekä muutettaviksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on toimeenpanna joulukuussa 2023 annettu EU:n datasäädös. Asetuksen toimeenpano edellyttää täydentävien säännösten antamista asetuksen valvonnasta ja seuraamuksista. Lisäksi esityksellä toimeenpantaisiin joitakin EU:n datanhallinta-asetuksen säännöksiä.

Datan hallinnan ja jakamisen valvonnasta annettavassa laissa nimettäisiin kansallisesti toimivaltaiset viranomaiset. Näitä olisivat Liikenne- ja viestintävirasto, joka pääasiallisesti valvoisi datasäädöksen noudattamista, ja lisäksi kuluttaja-asiamies sekä Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Liikenne- ja viestintävirasto velvoitettaisiin toimimaan myös datakoordinaattorina, eli keskitettynä yhteyspisteenä asetuksen soveltamiseen liittyvissä asioissa. Ehdotetussa laissa säädettäisiin

viranomaisten valvontaan liittyvistä toimivaltuuksista ja oikeudesta määrätä seuraamuksia tiettyjen laissa yksilöityjen asetuksen säännösten rikkomisesta.

Lausuntopyynnön ja hallituksen esitysluonnoksen kieli

Hallituksen esityksistä järjestettävällä kuulemisella on merkitystä perustuslain 14 §:n 4 momentin kannalta, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Hallituksen esitysten kuulemismenettely on toteutettava niin, että ihmisillä ja eri tahoilla on tosiasialliset mahdollisuudet käyttää perustuslain takaamaa osallistumisoikeuttaan (ks. esim. OKV/1772/10/2023 ym., OKV/390/21/2024, OKV/303/10/2024, OKV/1007/10/2024).

Havaintoni mukaan liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö kohdistuu pelkästään suomenkieliseen hallituksen esitysluonnokseen, eikä ruotsinkielistä käännöstä ole saatavilla. Lausuntopalvelu.fi:ssä on niin ikään saatavilla pelkästään suomenkieliset ohjeet lausuntojen antamisesta. Viranomaisten on perustuslain mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksellä turvataan kieliryhmien tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Tämä koskee myös tiedonvälitystä. Kielilain 32 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen tulee huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Vähimmäisvaatimuksista lausuntopyynnön kääntämisessä ruotsin kielelle säädetään kielilain 27, 31 ja 32 §:ssä. Kielilain 32 §:n mukaan valtion viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanoset sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Myös lausuntopyynnön julkaisemisen avoimessa tietoverkossa, kuten lausuntopalvelussa, voidaan katsoa olevan tällaista tiedottamista. Siksi kaksikielisen viranomaisen tulee julkaista lausuntopyynnot myös ruotsiksi. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut kaksikielisen valtakunnallisen viraston menetelleen kielilain vastaisesti, kun se oli julkaissut lausuntopalvelu.fi-palvelussa lausuntopyynnön ainoastaan suomen kielellä (EOAK/3445/2022). Oikeusasiamies totesi ratkaisussa, että lausuntopyyntöjen kohdalla kielellisen yhdenvertaisuuden merkitys korostuu, koska lausuntopyynnön julkaisemisella varataan samalla yleisölle myös vaikutusmahdollisuus lausuttavana olevaan hankkeeseen pelkän tiedonsaannin lisäksi.

Myös oikeusministeriön ylläpitämässä säädösvalmistelun kuulemisohjeen luvussa 4 Kuulemisen kielet todetaan, että julkaistaessa suomenkielinen säädösehdotus ja siihen liittyvä mietintö on julkaisuun kielilain 31 §:n mukaan aina otettava säädösehdotus ruotsinkielisenä sekä ruotsinkielinen tiivistelmä mietinnöstä. Jotta vaatimus tiivistelmästä täyttyisi, tiivistelmän tulee kattaa mietinnön keskeinen sisältö. On huomioitava, että julkaisujen niin kutsuttu kuvailulehti on yleensä niin niukka, ettei se täytä kielilaissa tarkoitetun tiivistelmän vaatimusta, eikä turvaa ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeita. Mietintö on julkaistava kokonaisuudessaan myös ruotsin kielellä, mikäli ehdotuksilla on huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle.

Katson, että hallituksen esityksestä on järjestettävä kuulemiskierros myös ruotsiksi ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Ministeriön on harkittava, onko hallituksen esitys sellainen, että sillä on huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle, vai riittääkö, että säädösehdotus ja tiivistelmä mietinnöstä (hallituksen esityksen perusteluosasta) julkaistaan ruotsiksi.

Koska hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan monia sektoreita ja useita eri viranomaisia koskevaa sääntelyä, kehotan ministeriötä hallituksen esityksessä pohtimaan myös sitä, mikä on ehdotetun sääntelyn suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Asian tarkastelu kuuluu hallituksen esityksen perusteluosaan. Siihen liittyy kuitenkin myös kysymys lausuntopyynnön ja hallituksen esitysluonnoksen kielestä. Kielilain 31 §:n 2 ja 3 momentti velvoittavat huomioimaan jo säädösvalmisteluvaiheessa Ahvenanmaan. Ahvenanmaan itsehallintolain 38 §:n mukaan kirjeenvaihtokieli maakunnan kanssa on ruotsi.

Vaikutusten arviointi

Hallituksen esitykseen sisältyy melko seikkaperäinen luku 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset, jossa on arvioitu erilaisten säätämistapojen hyviä ja huonoja puolia. Vaikuttaa siltä, että myös valvonnan hajauttamista ja keskittämistä on harkittu. Arvioon sisältyy myös hyödyllinen arvio tuomioistuinten toimivallan ja muutoksenhakuoikeuden säätämisvaihtoehtoista.

Hallituksen esityksellä toimeenpantaisiin varsin monimutkaista ja osin teknistä EU-lainsäädäntöä, joka on osa laajempaa sääntelykokonaisuutta. Hallituksen esitysluonnoksessa on selostettu sitä, miten datasäädös asettuu tähän kokonaisuuteen ja tuotu jossain määrin esille myös niitä ongelmia, joita osin päällekkäisestä ja kenties ristiriitaisestakin normistosta nousee. Silti valittu sääntelytapa, jossa samalla kotimaisella lailla toimeenpannaan kahta EU-asetusta, on omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia, joita olisi hyvä arvioida ennakkoon ja mahdollisuuksien mukaan estää. Hallituksen esitysluonnoksessa voisi tarkemmin selostaa muun muassa sitä, miten datasäädös ja datanhallinta-asetus eroavat toisistaan ja miten nyt ehdotettava 1. laki tarkalleen panee täytäntöön kummatkin.

Erityisen tärkeää sääntelyssä on huolehtia siitä, että viranomaisten toimivaltuudet ja niihin sisältyvä velvollisuus määrätä seuraamusmaksuja säädetään selkeästi. Koska datasäädöksessä ja datanhallinta-asetuksessa on omat seuraamusmaksuja koskevat artiklansa, jotka eivät ole identtiset, on mahdollista ettei 1. laki tältä osin ole selkein mahdollinen.

Datanhallinta-asetuksen ja datasäädöksen täytäntöönpano

Hallituksen esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksella ehdotetaan toimeenpantavaksi ensisijaisesti datasäädös, mutta osittain myös datanhallinta-asetus. Ratkaisu on mahdollinen, sillä kahden samaa asiakokonaisuutta osittain koskevan asetuksen toimeenpano samalla lailla saattaisi lisätä

johdonmukaisuutta ja sääntelyn selkeyttä. Käytännössä tämä edellyttää kuitenkin lainsäädäntöteknistä selkeyttä, joka ei vielä täysin toteudu luonnoksessa.

Huomionarvoinen yksityiskohta tässä yhteydessä on se, että datanhallinta-asetus on jo toimeenpantu. Kuten hallituksen esitysluonnoksen sivulla 9 todetaan, datanhallinta-asetuksen edellyttämä kansallinen lainsäädäntö liittyen viranomaistehtäviin ja seuraamuksiin on toimeenpantu Suomessa sisällyttämällä sen edellyttämät säännökset sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (HE 50/2023 vp; laki 1182/2023) sekä antamalla valtiovarainministeriön asetus eräiden hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden tuottamisesta (900/2023). Tähän sääntelyyn ei ole tunnistettu muutostarpeita, mutta sääntelykokonaisuuden selkeyden johdosta laintasoinen datanhallinta-asetusta täydentävä sääntely ehdotetaan koottavaksi yhteen nyt ehdotettavan datasäädöstä täydentävän sääntelyn kanssa. Edellä mainittuun asetukseen, joka koskee datanhallinta-asetuksen 7 ja 8 artiklan mukaisten viranomaisten nimeämistä, ei ehdotettaisi tässä yhteydessä muutosta. Silti epäselväksi jää, mikä tarkalleen ottaen on nyt säädettävän 1. lakiehdotuksen suhde tähän aiempaan kansalliseen sääntelyyn. Harkittava on myös, tulisiko nyt ehdotettavaan 1. lakiehdotukseen sisällyttää informatiivinen viittaus siihen jo olemassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön, jolla toimeenpannaan datanhallinta-asetus.

Yhteydet muuhun lainsäädäntöön

Hallituksen esitysluonnoksessa on tarkasteltu ehdotettavan lainsäädännön suhdetta perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön. Silti säänneltävä kokonaisuus herättää kysymyksiä. Hallituksen esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksesta puuttuu soveltamisalaa koskeva säännös. Se ei liene välttämätön, mutta saattaisi olla sääntelyn selkeyden kannalta hyödyllinen. Hallituksen esitysluonnoksesta käy muun muassa ilmi, että sääntely soveltuisi sekä yksityisiin että julkisiin toimijoihin. Siinä tapauksessa on syytä harkita sitä, kuuluvatko kaikki viranomaiset ja julkisoikeudelliset elimet soveltamisalaan, vai onko jotkut julkiset toimijat syytä jättää soveltamisalan ulkopuolelle. Huomattavaa on, että 1. lakiehdotuksella pantaisiin täytäntöön myös datanhallinta-asetus, joka käytännössä koskee huomattavissa määrin myös julkisia toimijoita. Hallituksen esityksessä olisi suotavaa myös arvioida sitä, mitkä julkiset toimijat Suomessa olisivat sellaisia palvelun tarjoajia tai datan haltijoita ynnä muita toimijoita, joihin asetusten asettamat velvollisuudet soveltuvat.

Lisää kysymyksiä herättää se, että hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan esille, että datasäädös ja datanhallinta-asetus ovat osin päällekkäisiä unionin yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa, mutta että ristiriitatilanteissa tietosuoja-sääntely saa etusijan. Tämän suhteen merkitystä tulisi hallituksen esityksen perusteluissa selventää.

Datasäädöksen suhde tietosuoja-asetukseen on sinänsä melko selvä, tietosuoja-asetus saa etusijan. Mutta entä datasäädöksen suhde tietosuoja-asetuksen nojalla annettuun kansalliseen lainsäädäntöön? Datasäädöksen sanamuodon perusteella vain unionin tietosuoja-asetus saa etusijan suhteessa datasäädökseen, mutta tietosuoja-asetuksen nojalla annettu kansallinen tietosuoja-sääntely ilmeisesti ei. Onko hallituksen esityksessä omaksuttu tulkintalinja tämä?

Huomionarvoista on, että datanhallinta-asetuksen kohdalla tilanne on toinen. Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan kohdassa 4 säädetään, että ”Tällä asetuksella ei olisi rajoitettava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2016/679 ja (EU) 2018/172 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2002/58/EY ja (EU) 2016/680 soveltamista eikä vastaavien kansallisen lainsäädännön säännösten soveltamista, ei myöskään kun datakokonaisuuden henkilötiedot ja muut kuin henkilötiedot liittyvät toisiinsa erottamattomasti.” Johdanto-osassa mainitaan nimenomaan kansallinen lainsäädäntö. Hallituksen esityksessä tulee selventää kansallisen tietosuojasääntelyn suhdetta nyt ehdotettuun lainsäädäntöön. Tässä yhteydessä on syytä ottaa kantaa myös siihen, mikä kaikki kansallisessa oikeudessamme on asetuksen mukaisesti ”vastaavia kansallisen lainsäädännön säännöksiä”.

Julkisuuslaki

Hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan julkisuuslaki vain kaksi kertaa, mutta täytäntöön pantavien asetusten ja nyt ehdotettavan kotimaisen lainsäädännön suhde julkisuusperiaatteeseen ei ole selvä. Koska sääntelyssä on kyse tiedon liikkumisen edistämisestä, on ilmeistä, että sääntely on yhteydessä julkisuuslakiin. Hallituksen esitystä tulee tältä osin selventää.

Yksityiskohtana mainittakoon esimerkiksi tilanteet, joissa viranomainen saa tietoa datasäädöksen mukaisen tietopyynnön perusteella. Muuttuuko tieto siinä vaiheessa julkisuuslain mukaiseksi viranomaisen asiakirjaksi, joka on lähtökohtaisesti julkinen?

Toisena esimerkkinä voidaan mainita julkisuuslain salassapitoperusteet. Onko niin, että nyt toimeenpantavien asetusten säännökset saavat etusijan suhteessa näihin? Hallituksen esityksessä tulisi tarkastella tätä teemaa lain soveltamiseen liittyviä mahdollisia tulevia tulkintaongelmia silmällä pitäen.

Sääntelyllä on muitakin yksittäisiä liittymäpintoja julkisuuslakiin, joita tulisi tarkastella ja joista voi olla tarpeen myös säätää. Erityisesti voidaan kysyä sitä, miten ratkaistaan ristiriitatilanteet nyt ehdotettavan lainsäädännön ja julkisuuslain kanssa silloin, kun kyseessä on viranomaisen hallussa oleva data. Onko julkisella datapalvelun tarjoajalla esimerkiksi datasäädöksen 3 artiklan mukainen velvollisuus antaa tietoja palvelujen käyttäjille, ja saako tämä mahdollinen velvollisuus etusijan suhteessa kansalliseen julkisuuslakiin? Hallituksen esitystä on kaiken kaikkiaan jatkovalmistelussa täydennettävä niin, että sääntelyn suhde julkisuuslakiin tulee selkeämmin ilmi.

Valvonta

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muustakin EU-sääntelyn toimeenpanosta (DSA, AIA, CER) tuttua hajautettua valvontamallia. Se lienee tässäkin yhteydessä mahdollinen, mutta hajautettu valvonta voi olla ongelmallinen esimerkiksi silloin, jos valvovien viranomaisten vastuut ja toimivallan jaot eivät ole aivan selvät, tai jos tarvittavaa koordinaatiota ei pystytä hoitamaan sujuvasti.

Hallituksen esitysluonnoksen luvussa 3.3.2 Liikenne- ja viestintäviraston rooli perustellaan sitä, miksi Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin keskeinen valvontatehtävä. Valvontaan liittyvät tehtävät on eittämättä tarkoituksenmukaista antaa viranomaiselle, joka muutenkin pääasiallisesti hoitaa datasäädökseen lähinnä liittyvää valvontaa. Nimettävän viranomaisen tai viranomaisten olisi hyödyllistä ymmärtää digitaalista liiketoimintaa ja datataloutta sekä aineettomia oikeuksia, sopimusoikeutta ja kuluttaja- ja kilpailuoikeutta, jotta säädöksen tehokas ja tarkoituksenmukainen valvonta voidaan toteuttaa.

Nähdäkseni lain soveltamisen selkeyden ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta lienee järkevää, että tehtäviä keskitetään. Oikeuskanslerin tehtäviin ei kuulu lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta on kuitenkin tarpeen varmistua siitä, että Liikenne- ja viestintävirastossa on jatkossa riittävää osaamista ja resursseja, jotta valvonta tapahtuu asianmukaisesti.

Tietosuojasääntelyn noudattamista valvoo Suomessa tietosuojavaltuutettu. Tietosuojavaltuutettu vastaisi myös datasäädöksen soveltamisen yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä valvontatehtävistä Suomessa. Tältä osin on huomattava, että tietosuojavaltuutetulle on useissa eri ministeriöiden valmisteluvastuulla olevissa hankkeissa määrätty lisää tehtäviä jo nykyisen suuren työkuorman lisäksi. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn soveltaminen edellyttää, että myös tietosuojavaltuutetun resursoinnista huolehditaan riittävästi. Vaikka valtioneuvoston onkin heikko, on mielestäni jossain määrin ongelmallista, että nyt säädettävien tehtävien hoitamisen resursointi hoidettaisiin ensisijaisesti viranomaisten nykyisiä tehtäviä tehostamalla ja toimintaa sopeuttamalla (s. 31).

Myös luvussa 3.3.4 kuvattu Kilpailu- ja kuluttajansuojaviranomaisten rooli on hallituksen esitysluonnoksessa perusteltu. Tältä osin herää kuitenkin kysymys datanlukutaitoon liittyvien tehtävien osalta. Miten datanlukutaito eroaa unionin tekoälyasetuksen 4 artiklassa säädetyistä tekoälylukutaidosta, jos eroaa? Tuleeko Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvomaan molempia? Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemassa hallituksen esitysluonnoksessa tekoälyasetuksen täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi asiaan ei nähdäkseni oteta kantaa.

Viranomaisten toimivallan määrittely on tehtävä selkeästi. Pykälätasolla 1. lakiehdotuksesta ei tarkalleen käy ilmi, mikä on toimivaltainen viranomainen missäkin asiassa. Seuraamusten määrittämisen kohdalla se on erityisen ongelmallista. Määräisikö Liikenne- ja viestintävirasto kaikki datanhallinta-asetuksen ja datasäädöksen mukaiset seuraamusmaksut? Entä mitkä kaikki ovat 1. lakiehdotuksen 4-7 §:n tarkoittamat ”toimivaltaiset viranomaiset”?

Seuraamussääntely

Koska sääntelyllä ehdotetaan hajautettua valvontamallia, on erityisen tärkeää huolehtia laillisuusperiaatteesta, kaksoisrangaistavuuden kiellosta sekä sääntelyn täsmällisyydestä. Näitä on tarkasteltu hallituksen esitysluonnoksen luvussa 12.4 Hallinnolliset seuraamusmaksu. Silti yllä mainittu epäselvyys sääntelyn suhteesta muuhun sääntelyyn sekä toimivaltaisten viranomaisten toimivallan jaosta aiheuttavat epäselvyyttä tässäkin.

Ehdotettava lainsäädäntö loisi osin päällekkäistä toimivaltaa ainakin Liikenne- ja viestintävirastolle ja tietosuojavaltuutetulle. Herää kysymys, mitä päällekkäinen toimivalta tarkoittaisi käytännössä. Voisiko samaa asiaa tutkia – ja siitä hallinnollisia seuraamusmaksuja määrätä – molemmat? Vai tulisiko näiden valvovien viranomaisten tavalla tai toisella jakaa työmäärää ja pitää silmällä sitä, mitkä asiat ovat kummallakin vireillä ennen valvontatoimien aloittamista?

Esimerkkinä todettakoon, että hallituksen esitysluonnoksen 1. lain 14 § ja 15 §:ssä säädettäisiin nimenomaisesti seuraamusten määrittämisestä sellaisten datasäädöksen artiklojen rikkomisesta, joista asetus antaa toimivaltaa myös tietosuojavaltuutetulle.

Muun muassa hallituksen esitysluonnoksen sivuilla 40-41 todetaan, että Suomessa tietosuojavaltuutettu tulee olemaan vastuussa asetuksen soveltamisen valvonnasta henkilötietojen suojan osalta (37(3) art.) ja tietosuojavaltuutettu voi toimivaltansa puitteissa (henkilötietojen suoja) määrätä tietosuoja-asetuksen mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja datasäädöksen II, III ja V lukujen rikkomisesta (40(4) art.). Tietosuojavaltuutettu ratkaisisi asiat edelleenkin yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla. Edelleen todetaan, että datasäädöksen II, III ja V lukujen rikkominen ei välttämättä itsessään liity henkilötietojen suojaan eikä tarkoita tietosuoja-asetuksen rikkomista. Näin ollen tietosuojaviranomaisille ei esitettäisi toimivaltuuksia tähän lakiin, eikä tässä ehdotuksessa esitettäisi myöskään muutoksia henkilötietolainsäädäntöön. Todettakoon, että datasäädöksen artikla 4(12), artikla 5(8), artikla 6(1) sekä 6(2)(b) ovat katsottavissa sellaisiksi, jota tietosuojavaltuutettu voi valvoa tietosuoja-asetuksen mukaisten rekisterinpitäjän velvollisuuksien, rekisteröidyn oikeuksien ja tietosuoja-asetuksen 20 artiklan toteutumista suoraan tietosuoja-asetuksen perusteella ja määrätä seuraamusmaksun tietosuoja-asetuksen perusteella. Tämä selvitys ei kuitenkaan ratkaise sitä, miten viranomaiset käytännössä varmistuvat siitä, ettei samasta teosta määrätä useampaa hallinnollista seuraamusmaksua eri säädösten perustella.

Tietosuoja-asetuksen suhde datasäädökseen ja datanhallinta-asetuksen on kaiken kaikkiaan epäselvä erityisesti siksi, että Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään tulkinnut henkilötiedon käsitettä varsin laajasti. Siten on oletettavaa, että ainakin suuressa osassa kuluttajien käyttämistä IoT-laitteita on henkilötietoja muun datan mukana ja ainakin kotona käytettävissä laitteissa helposti myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä. Jos tietosuoja-asetus saa kaikissa näissä tilanteissa etusijan, on jossain määrin epäselvää, minkä verran itsenäistä merkitystä datasäädöksen ja datanhallinta-asetuksen säädöksillä on, kun arvioidaan tarjoajan tai datanhaltijan (jotka ovat rekisterinpitäjiä) velvollisuuksia. Tämä on EU-lainsäätäjän kehittämä ongelma, mutta se muodostuu myös kansallisen lainsäädännön heikkoudeksi silloin, kun lainsäädännön systematiikka on epäselvä. Hallituksen esitystä on pyrittävä saattamaan selkeämmäksi.

Hallituksen esitysluonnos herättää myös kiinnostavia kysymyksiä julkisille toimijoille määrättävistä seuraamusmaksuista. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan (s. 68), että datasäädös ei jätä kansallista liikkumavaraa sulkea julkisyhteisöt seuraamusmaksujen ulkopuolelle. Näin voi olla, mutta datasäädöksen 40 artikla on varsin monimutkainen. Hallituksen esityksessä tulisi selostaa, mihin perustuu tämä tulkinta 40 artiklasta, ottaen huomioon varsinkin artiklan 4 ja 5 kohdat.

Hallituksen esitysluonnon 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan digipalveluasetuksen toimenpanosta tuttua sääntelyä, jonka mukaan myös viranomaisille voitaisiin määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja. Nähdäkseni tämä johtaa siihen, että seuraamusmaksuista tulee säätää yksityiskohtaisesti myös pitäen silmällä sitä, että niitä voidaan määrätä julkisille toimijoille. Siksi hallituksen esityksessä tulee vielä harkita 1. lakiehdotuksen 22 §:n ja 23 §:n muotoiluja seuraamusmaksujen suuruudesta. Lainsäädäntöteknisesti lienee tarpeen säätää esimerkiksi siitä, minkä kokoisia seuraamusmaksuja viranomaisille voitaisiin määrätä ja millä perusteella niiden suuruus määräytyisi. Hallituksen esitystä on jatkovalmistelussa täydennettävä.

Huomionarvoista on myös se, että tietosuojavaltuutetulla ei Suomessa ole tietosuojalain mukaan toimivaltaa määrätä julkisille toimijoille hallinnollista seuraamusmaksua. Nyt, kun toimeenpannaan datasäädös, tulee tämä muuttumaan. Datasäädös nimittäin mahdollistaneen seuraamusmaksun määräämisen viranomaisille myös silloin, kun tietosuoja valvova viranomainen niitä määrää. Tähän viittaa 40 artiklan 4 kohta: Jos tämän asetuksen II, III ja V luvussa säädettyjä velvoitteita rikotaan, asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisen valvonnasta vastuussa olevat valvontaviranomaiset voivat määrätä toimivaltansa puitteissa hallinnollisia seuraamusmaksuja asetuksen (EU) 2016/679 83 artiklan mukaisesti kyseisen asetuksen 83 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuun määrään asti. Siten vaikuttaa siltä, että II, III ja V luvussa säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta voitaisiin määrätä seuraamusmaksu myös viranomaiselle ja toimivalta määrätä se kuuluu tietosuojavaltuutetulle. Jos näin on, tulee asia selventää hallituksen esityksen perusteluissa. Mikäli näin tosiaan on, lienee välttämätöntä säätää asiasta nimenomaisesti. Sanottakoon, että tämä tulkinta on kokonaisuudessaan Suomen oloissa erikoinen, sillä se johtaisi siihen, että joissakin tilanteissa tietosuojavaltuutettu voisi määrätä seuraamusmaksun viranomaiselle ja toisissa ei.

Kaiken kaikkiaan seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle tai muulle julkiselle toimijalle edellyttää perustuslakivaliokunnan tarkastelua, sillä kotimainen doktriini siitä, ettei seuraamusmaksuja voida määrätä viranomaisille, on perustuslakivaliokunnan kehittämä ja ylläpitämä. Mikäli hallituksen esityksessä esitetään seuraamusmaksuja viranomaisille ja muille julkisille toimijoille, tulee esitykseen sisällyttää maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä seuraamusmaksun osalta.

Asianajajia ja muita oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia koskeva poikkeus tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä rajattaisiin oikeudenkäyntiasiamies tai –avustajatehtävien yhteydessä asiakkaan kanssa vaihdettu luottamuksellinen tieto toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksien ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä ei käy selkeästi ilmi, miten tämä sääntely sopii kansallisen oikeutemme sisältämään sääntelyyn asianajajista ja oikeudenkäyntiasiamiehistä.

Hämmennystä herättää myös säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 47 ilmaistu kanta, jonka mukaan salassapidon piiriin kuuluviksi oikeudenkäyntiasiamies ja -avustajatehtäviksi luettaisiin varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellinen neuvonta, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä. Nähdäkseni on välttämätöntä perustella tätä näkemystä sekä täsmentää, mikä kaikki asianajotoiminta on tarkalleen ottaen poikkeuksen piirissä. Erityisesti ”edeltävä käsittelyvaihe oikeudenkäynnin välttämiseksi” viitannee varsin laajaan asianajotoiminnan ja oikeudellisen neuvonnan alaan. Jääkö kaikki oikeudellinen neuvonta näin ollen toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksien ulkopuolelle?

Mikäli taas kaikki oikeudellinen neuvonta, jota antavat hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä tarkoitetut asianajajat ja muut oikeudenkäyntiavustajat eivät kuulu poikkeuksen piiriin, niin silloin esityksessä ja sen perusteluissa olisi tarkemmin määriteltävä tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden ja siitä koskevan poikkeuksen rajoja. Pääsääntönä on, että julkisen valvonnan piirissä olevia asianajajia ja muita oikeudenkäyntiavustajia koskee niin Euroopan unionin kuin Suomen oikeudessa laajasti asianajosalaisuus ja tämä oikeudenkäyntiin liittyvien asioiden osalta on kiinteässä yhteydessä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeviin perusoikeussäännöksiin.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen ja pykälän perusteluiden sanamuodot osaksi hieman poikkeavat muusta kansallisesta sääntelystä, mikä voi aiheuttaa lisää soveltamisongelmia. Suomessa julkisen valvonnan piirissä olevia oikeudenkäyntiavustajia ja oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuja yleisesti kelpoisia oikeudenkäyntiasiamiehiä ja –avustajia ovat asianajajista annetussa laissa tarkoitetut asianajajat, oikeusapulaissa tarkoitettu julkinen oikeusavustaja ja luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitetut luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat (lupajuristit), minkä lisäksi oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 2 momentissa ja 3 momentissa säädetään eräitä laajennuksia. Hallituksen esityksen perusteella organisaation sisäisiä juristeja ei luettaisi poikkeuksen piiriin, vaikka nämä voivat työnantajansa asiassa toimia oikeudenkäyntiasiamiehinä tai –avustajina. Avoimeksi jäävät esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen juristit, jotka voivat myös palvelussuhdetta koskevissa tai niihin asiallisesti liittyvissä asioissa sekä työtuomioistuimessa toimia oikeudenkäyntiavustajina.

Oikeussuojakeinot

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa oikeussuojakeinot (s. 36-37) todetaan muun muassa, että uuteen lakiin ei esitetä sisällytettävän passiivisuusvalitusta erillisenä oikeussuojakeinona, sillä käytössä olevan kansallisen kantelumahdollisuuden ylimmälle laillisuusvalvonnalle voidaan katsoa jo

täyttävän se suojan tarve, jota datasäädös edellyttää. Lisäksi oikeussuojaa täydentää osaltaan datakoordinaattori, jonka tehtävänä on sujuvoittaa asioiden viranomaismenettelyitä. Tätä sääntelyratkaisua on perusteltava yksityiskohtaisemmin. Hallituksen esityksessä on esitettävä selkeämpi kanta siitä, että ylimpien laillisuusvalvojien toiminta passivisuustilanteissa täyttää tosiasiallisesti riittävän yleisen oikeussuojakeinon. Tältä osin olisi hyödyllistä sisällyttää hallituksen esitykseen myös arvio vaihtoehtoisista sääntelyratkaisuista.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto