

Asia: VN/15936/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain ja valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleisiä huomioita esityksestä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion yhteisten palvelujen järjestämistä annettua lakia ja valtion virkamieslain 7 §:ää. Ehdotetuilla muutoksilla täsmennettäisiin valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tiedonhallinnan ohjausta ja yhteisten palvelujen rekisterinpitäjä- ja tiedonhallintavastuita. Tarkoituksena on tarkentaa valtiovarainministeriön ohjaustoimivaltaa varautumisessa ja palvelutuotannon häiriötilanteissa sekä selkiyttää palvelukeskuksen ja sen asiakkaiden tehtäviä, toimivaltaa ja velvoitteita yhteisten palvelujen tuottamisessa ja käytössä. Ehdotetuilla muutoksilla mahdollistettaisiin myös virkasuhteen käyttäminen palvelukeskuksen henkilöstön palvelussuhdelajina nykyisin käytössä olevan työsopimussuhteen lisäksi sekä Suomen kansalaisuusedellytyksen asettaminen palvelukeskuksen tieto- ja kyberturvallisuuteen olennaisesti vaikuttaviin tehtäviin. Tällä varmistettaisiin palvelukeskuksen tehokas päätöksenteko ja varautumiskyvyn kehittämisedellytykset. Muutosten myötä yhteisten palvelujen tiedonhallinta ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut selkiytyisivät ja palvelukeskuksen palvelussuhterakenne virka- ja työsuhteisten osalta tulisi tarkoituksenmukaisemmaksi.

Rekisterinpitäjää koskeva sääntely

Rekisterinpitäjää koskeva sääntely on kannatettavaa sikäli, että se saattaisi selkiyttää henkilötietojen suojaa sekä tiedonhallintaa koskevia vastuunjakoja. Kiinnostavaa on, että luonnoksessa ehdotetaan yhteisrekisterinpitäjyyttä, jonka on usein katsottu sisältävän monenlaista epäselvyyttä ja sekaannuksen vaaraa. Luonnoksessa olisikin selostettava hieman perusteellisemmin se, miten yhteisrekisterinpitäjyyden on ajateltu toimivan käytännössä erityisesti ottaen huomioon PL 10 §:ään sisältyvän henkilötietojen suojan. Tältä osin olisi hyvä arvioida myös luonnoksen yksityiskohtia suhteessa unionin yleiseen tietosuojasetukseen.

Säännöskohtaisissa perusteluissa 1. lain 2 a §:n osalta luonnoksessa todetaan, että ”Ehdotettavan pykälän avulla on tarkoitus poistaa vallinnut epäselvä oikeustila valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tietojen rekisterinpidosta palvelukeskuksen ja sen asiakkaiden välillä. Palvelukeskus on toiminut pääasiassa sopimusperusteisena henkilötietojen käsittelijänä Tori-lakiin perustuvien tehtävien osalta. Sen toiminnassa on kuitenkin tunnistettu Tori-lain mukaisia tehtäviä, joissa se tosiasiallisesti on määrittelemässä käsittelyn tarkoituksia ja keinoja, jolloin sen tulee toimia rekisterinpitäjänä tai yhteisrekisterinpitäjänä. Tällaiset tehtävät liittyvät pääasiassa palvelukeskuksen Tori-lain 5 §:n mukaiseen yhteisten palvelujen tuottamis- ja kehittämistehtäviin ja niissä erityisesti sen varmistamiseen, että yhteiset palvelut toimivat ja käyttäjät voivat käyttää niitä. Tarkoitus on mahdollistaa palvelukeskukselle yhteisrekisterinpitäjänä toimiminen tällaisissa tilanteissa. Palvelukeskus voisi kuitenkin edelleen toimia henkilötietojen käsittelijänä asiakkaidensa lukuun, silloin kun se käsittelee asiakkaidensa rekisterinpitoon kuuluvia henkilötietoja muihin tarkoituksiin kuin palvelujen teknisen toimimisen varmistamiseen.” Nähdäkseni tässä kuvauksessa ei tarkemmin ilmene se, miksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi nimenomaan yhteisrekisterinpitäjän status, sen sijaan että palvelukeskuksen ajateltaisiin olevan joissakin asioissa rekisterinpitäjä ja toisissa käsittelijä.

Tietosuoja-asetus ei jätä kansallista liikkumavaraa rekisterinpitäjän määrittelyssä. Rekisterinpitäjä on se, joka kussakin käsittelykokonaisuudessa määrittelee käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Ajatus on, että kansallisen lainsäädännön tehtäväksi jää vahvistaa, mikä taho on rekisterinpitäjä tai yhteisrekisterinpitäjä, mutta sen on oltava taho, joka tosiasiallisesti määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Hallituksen esitysluonnoksen kuvausten perusteella vaikuttaa siltä, että palvelukeskus saattaa olla se, joka määrittää tarkoitukset ja keinot monien yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisessä. Siinä tapauksessa luontevin rooli sille olisi rekisterinpitäjä. Tätä olisi syytä vielä arvioida hallituksen esityksessä.

EU-tuomioistuimen rekisterinpitäjän vastuuta sekä yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevaa oikeuskäytäntöä alkaa olla jo melko runsaasti. Luonnoksessa voisi olla hyödyllistä arvioida ehdotettua sääntelyä tämän oikeuskäytännön valossa. Ainakin tuomiot asioissa C-40/17 Fashion ID, C-210/16 Wirtschaftsakademie, C-683/21 Nacionalinis visuomenės sveikatos centras sekä C-231/22 Belgian valtio saattavat olla tarkastelun arvoisia.

Rekisterinpitäjän, yhteisrekisterinpitäjän ja käsittelijän määrittelemisen lain tasolla on usein tarpeen selkeyden vuoksi. Koska tässä hallituksen esityksessä tähdätään juuri selkeyteen, on erikoista, ettei 1. lain 13 §:n integraatiopalvelujen tuottajan rooli käy luonnoksesta ilmi. Olisiko palvelukeskus tässä toiminnassaan rekisterinpitäjä?

Hieman toisenlaisia kysymyksiä herättää ehdotettu muutos 1. lakiin 10 §:ään valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen asiakkaita. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan palvelukeskuksen asiakkaille on velvollisuus yhteisiä palveluja käyttäessään huolehtia 2 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tarpeen mukaisten tietoturvasuhteiden ja varautumista koskevien vaatimusten toteutumisesta. Muutoksen tarkoituksena on asettaa valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja käyttäville asiakkaille selventävä

yleinen huolellisuusvelvoite palveluja käytettäessä. Tämän momentin tarpeellisuus ei käy selvästi ilmi luonnoksesta. Jo hallinto-oikeuden peruseriaatteista seuraa erinäisiä huolellisuusvelvoitteita, jolloin on epäselvää, mikä merkitys ehdotettavalla pykälällä olisi.

Kaiken kaikkiaan luonnos ei täysin vastaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellyttämää täsmällisyyttä eri toimijoiden vastuiden ja velvollisuuksien jakautumisesta (ks. esim. PeVL 43/2022 vp s. 3,). Perustuslakivaliokunta on henkilötietojen suojasta säädettyä painottanut lain täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimuksia sekä sääntelyn ymmärrettävyyden vaatimusta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Varautuminen ja häiriötilanteet

Luonnoksessa ehdotetaan 1. lakiin 15 §:ää varautumisesta ja palvelutuotannon häiriötilanteista. Säädoskohtaisissa perusteluissa voisi olla valaisevaa tuoda esille, minkälaisiin häiriötilanteisiin sääntely tyypillisesti soveltuisi. Lisäksi on epäselvää, miten vakavista tilanteista olisi kyse. Luonnoksessa mainitaan ajoittain poikkeusolot, ajoittain häiriötilanteet, joiden oikeudellinen merkitys lienee eri. Luonnoksessa olisi tarpeen myös selventää, miten nyt ehdotettava sääntely liittyy kyberturvallisuusdirektiivin (NIS2-direktiivi) kansalliseen toimeenpanoon, jos liittyy. Liityntäkohtia saattaa olla myös CER-direktiivin toimeenpanoon.

Työntekijöille säädetty rikosoikeudellinen virkavastuu

Luonnoksessa jää jossain määrin epäselväksi myös se, mitä 1. lakiin ehdotettavan 9 §:n muutokset tarkoittavat rikosoikeudellisen virkavastuun osalta. Luonnoksen Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys –osassa todetaan muun muassa, että ”Tori-lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus on virasto ja samalla viranomainen. Palvelukeskuksen henkilöstö on toimitusjohtajaa lukuun ottamatta ollut työsopimussuhteessa palvelukeskukseen. Palvelukeskuksen työsopimussuhteessa olevaan henkilöstöön kuuluvat ovat rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdan mukaisia julkisyhteisön työntekijöitä, joihin sovelletaan rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevia säännöksiä osittain. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan rikoslain 1–3, 5 ja 14 §:ää viraltapanoseuraamus pois lukien. Lisäksi sellaiseen palvelukeskuksen työntekijään, joka käyttää julkista valtaa, sovelletaan kokonaisuudessaan rikoslain 40 luvun virkamiehestä koskevia säännöksiä. Palvelukeskuksen työntekijä on siten julkista valtaa käyttäessään virkamies rikoslain mielessä. Tätä koskien Tori-lain 9 §:ssä on informatiivinen viittaus rikoslakiin. Palvelukeskuksessa ja sen eri tehtävissä on kuitenkin voinut tulla tiettyä epäselvyyttä virkavastuun toteutumiseen liittyen.” Perusteluissa ei nähdäkseen käy tarkalleen ilmi ehdotettavan rikosoikeudellisen vastuun rajat, mikä on välttämätöntä rikosoikeudellisen laillisuuseriaatteen kannalta. On vaikea arvioida, olisiko oikeustila selkeämpi ehdotettujen säännösten ansiosta. Sääntelyä tulisi arvioida perustuslakivaliokunnan käytännön valossa.

Luonnoksen perusteluissa tulisi myös täsmentää, sovelletaanko palvelukeskuksen työntekijöihin, jotka käyttävät julkista valtaa, perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita. Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa, että perustuslain 125 §:n 2 momentin säännöksen voidaan katsoa turvaavan erityisesti julkista valtaa käyttävän ja julkisia hallintotehtäviä julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa hoitavien henkilöiden pätevyyden perustason ja määrittelevän samalla nimitysharkinnassa sovellettavat peruskriteerit hyvän hallinnon turvaamiseksi (ks. PeVL 9/2022 vp).

Virkamieslain 7 §:n muuttaminen

Luonnoksessa esitetään, että Tori-lain 5 §:ssä tarkoitetun palvelukeskuksen virka, johon kuuluu tietojen ja kyberturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavia tehtäviä, edellyttäisi Suomen kansalaisuutta. Luonnoksesta puuttuu ehdotuksen valtiosääntöinen arvio ja perusteluja tulee täydentää perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen. Merkittävä on muun muassa perustuslakivaliokunnan kanta siitä, että kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (PeVL 33/2017 vp, s. 2–3, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 180/l).

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

2. Yhteiset palvelut

- **Kommentit 2 §:n muuttamisesta**

-

3. Yhteisten palvelujen rekisterinpitäjät

- **Kommentit uuden 2 a §:n lisäämisestä**

-

4. Yhteisten palvelujen käyttöönoton ja liittämisen hyväksyminen

- **Kommentit uuden 7 §:n lisäämisestä**

-

5. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen toimitusjohtaja

- Kommentit uuden 8 §:n 2 momentin lisäämisestä

-

6. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen henkilöstö

- Kommentit 9 §:n muuttamisesta

-

7. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen asiakkaat

- Kommentit uuden 10 §:n 2 momentin lisäämisestä

-

8. Integraatiopalvelujen tuottaja ja sen tehtävät

- Kommentit uusien 13 § ja 14 §:n lisäämisestä

-

9. Varautuminen ja palvelutuotannon häiriötilanteet

- Kommentit uusien 15 §:n 3 ja 4 momentin lisäämisestä

-

10. Esityksen vaikutukset organisaatiosi toimintaan

-

11. Muut kommentit

-

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto