

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Anu Talus

LAUSUNTO

20.3.2018

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EU:N YLEISTÄ TIETOSUOJA-ASETUSTA TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 9/2018 vp)

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (tietosuoja laki) 1.3.2018. Esityksen mukaan ehdotetulla tietosuoja lailla täydennettäisiin ja täsmennettäisiin Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valiokuntakuulemista koskevan kutsun yhteydessä arviota siitä, aiheuttaako EU:n yleinen tietosuoja-asetus tarpeen arvioida uudelleen valiokunnan käytännön vakiintuneita, perustuslain 10 §:ään kiinnittyviä henkilötietojen käsittelyä koskevia kantoja. Ja jos näin on, miten lainsäädännön valtiosääntöisen arvioinnin perusteita tulisi muuttaa ja onko se tässä yhteydessä mahdollista.

Henkilötietojen suojaa koskeva aineellinen sääntely tulee lähtökohtaisesti suoraan yleisestä tietosuoja-asetuksesta. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään täydentämään ja täsmentämään yleistä tietosuoja-asetusta siltä osin kuin se kansallisen harkintamarginaalin puitteissa on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Perustuslakivaliokunnalle osoitetussa lausunnossa käsitellään kansallista harkintamarginaalia suhteessa valiokunnan vakiintuneeseen 10 §:ään kiinnittyvään käytäntöön. Lisäksi lausunnossa nostetaan esiin eräitä kysymyksiä, joiden osalta yleisessä tietosuoja-asetuksessa on kansallista harkintamarginaalia henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien yhteensovittamiseksi.

C:\Users\stina.nurmikoski\AppData\Local\Microsoft\Windows\INetCache\Content.Outlook\WI02MU0A\lausuntoluonnos 20.3.docx

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

Kansallinen harkintamarginaali

Yleinen tietosuoja-asetus (General Data Protection Regulation, GDPR) on tullut voimaan 24.5.2016, ja sen soveltaminen alkaa 25.5.2018. Yleinen tietosuoja-asetus tulee sellaisenaan voimaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetus poikkeaa lainsäädäntöinstrumenttina direktiivistä, joka edellyttää kansallista täytäntöönpanevaa lainsäädäntöä. Asetus ei lainsäädäntöinstrumenttina lähtökohtaisesti salli kansallista, edes asetuksen mukaista lainsäädäntöä. Kansallisen harkintamarginaalin käyttöä tuleekin arvioida tästä lähtökohdasta käsin.

Henkilötietojen käsittelyä koskeva yleinen sääntely seuraa vastaisuudessa suoraan EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta. Yleinen tietosuoja-asetus on sisällöltään merkittävästi kattavampaa ja yksityiskohtaisempaa kuin voimassa oleva henkilötietolaki. Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilötietojen suojaan liittyvän sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla (PeVL 38/2016 vp, PeVL 5/2017 vp, PeVL 1/2018 vp ja PeVL 2/2018 vp).

Vastaisuudessa henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja ehdotetun yleislain nojalla. Eräissä tilanteissa kansallinen erityissääntely on kuitenkin tarpeen. Esimerkiksi erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittely edellyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan nojalla usein myös asianmukaisista suojatoimista säättämistä. Nämä suojatoimet voivat käsittää esimerkiksi säännöksiä henkilötietojen käsittelyn yksityiskohdista tai menettelyistä yleisemmin kyseisessä toiminnassa tai toimialalla. Myös tilanteissa, joissa rekisteröidyn oikeuksia rajoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan nojalla, tulee rajoituksista säätää lainsäädäntötoimin. Tietosuoja-asetuksesta seuraa myös edellytyksiä niille elementeille, joita kyseisiin säännöksiin on sisällytettävä.

Edellä tarkoitetuissa tilanteissa vaatimus yksityiskohtaisuudesta seuraa suoraan yleisestä tietosuoja-asetuksesta. Asetus ei kuitenkaan suoraan velvoita yksityiskohtaisempaan sääntelyyn laintasolla. Asetuksen johdanto-osan lausekkeen 41 mukaan aina kun asetuksessa viitataan käsittelyn oikeusperusteeseen tai lainsäädäntötoimeen, siinä ei välttämättä edellytetä parlamentissa hyväksyttyä säädöstä. Johdanto-osassa tarkennetaan lisäksi, että sanottu ei kuitenkaan rajoita asianomaisen jäsenvaltion perustuslaillisen järjestyksen edellyttämien vaatimusten soveltamista.

Yksityiskohtaisemman sääntelyn osalta on otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteet ja sääntelytapa. Sääntelyn tarpeellisuutta

olisi arvioitava nimenomaan asetuksen säännöksistä ja lähtökohdista käsin.

Lisäksi on otettava huomioon, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (PeVL 31/2017 vp; PeVL 71/2014 vp). Yksityiskohtaisen sääntelyn tarpeellisuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, millaiseen henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelykokonaisuuteen ratkaisut johtaisivat.

Nykytilaan nähden merkittävät muutokset seuraavat lainsäädäntöinstrumentin luonteesta ja nykyistä yksityiskohtaisemmasta yleislainsäädännöstä. Näihin seikkoihin tulisi vastaisuudessa kiinnittää erityistä huomioita arvioitaessa erityislainsäädännön tarpeellisuutta.

Perustuslakivaliokunnan tuoreen käytännön mukaan henkilötietojen suojan toteutuminen tulisikin jatkossa taata ensisijaisesti yleisen tietosuojaasetuksen ja kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä ja varata se vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp). Näin voi olla esimerkiksi säädettäessä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Merkityksellistä ei siten ole nykyisen kansallisen henkilötietojen suojaa koskevan erityissääntelyn säilyttäminen, vaan lisäsääntelyn tarpeen tulee olla välttämätöntä asetuksen täydentämiseksi tai täsmentämiseksi.

Lisäsääntelyn välttämättömyyttä tulisi arvioida lähtökohtaisesti säädöskohtaisesti siinä ministeriössä, jonka hallinnonalaan säädös kuuluu. Koska yleistä tietosuoja-asetusta koskeva asiantuntemus on vielä verrattain ohutta, tässä arvioinnissa saattaa käytännössä osoittautua haasteelliseksi sen arvioiminen, kattaako yleinen tietosuoja-asetus erityissääntelyyn kuuluva henkilötietojen käsittelyn riittävän yksityiskohtaisesti. Arviointia vaikeuttaa asetuksen useat ristikkäisviittaukset.

Eräitä muita kysymyksiä

Soveltamisala

Yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan mukaan asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on kokonaan tai osittain automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa rajataan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle henkilötietojen käsittely, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan ja käsittely,

jota suorittavat jäsenvaltiot toteuttaessaan erityismääräyksiä yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta koskevan SEU V osaston 2 luvun soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa.

Tietosuojalailla on ehdotettu säädettävän, että yleistä tietosuojasetusta sovellettaisiin myös sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan sekä henkilötietojen käsittelyyn, joka tapahtuisi SEU V osaston 2 jaksossa tarkoitettuun yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyen. Yleisen tietosuojasetuksen soveltamisen ulottaminen edellä tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn ei kuitenkaan koskisi tilanteita, joissa unionin lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävässä asiassa olisi kansallisella lailla toisin säädetty.

Rajanveto unionin oikeuteen kuuluvien osa-alueiden osalta ei ole selkeä. Jos voidaan osoittaa, että asialla on riittävä yhteys unionin lainsäädäntöön esimerkiksi implementoinnin tai poikkeamisen seurauksena, unionin lainsäädäntö tulee sovellettavaksi (Booker Aquacultural, C-20/00 ja C-64/00; ERT C-260/89). Perustuslain 10 §:stä kuitenkin seuraa, että henkilötietojen käsittelystä on säädettävä lailla. Lisäksi Suomea velvoittaa Euroopan neuvoston yleissopimus, joka ei rajaudu unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Siltä osin kuin henkilötietojen käsittely jää sekä yleisen tietosuojasetuksen että niin kutsutun rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, tulee varmistua, että henkilötietojen suojaa koskaan sääntelyyn ei jää aukkoja.

Jos yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalan ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävään henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin voimassa olevaa henkilötietolakia tai muuta yleislakia, jäisi rajatapauksissa rekisterinpitäjän arvioitavaksi, tuleeko sovellettavaksi yleinen tietosuojasetus vai henkilötietolaki. Oikeustila jäisi tässä vaihtoehdossa hyvin epämääräiseksi ja olisi sekä rekisterinpitäjän että rekisteröidyn kannalta vaikeasti hallittavissa.

Sananvapaus ja julkisuusperiaate

Yleisen tietosuojasetuksen 85 artiklasta seuraa velvoite jäsenvaltioille sovittaa henkilötietojen suojaa yhteen sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden kanssa. Yhteensovittamisella tulisi varmistaa, että sananvapauden ydinalueelle kuuluvaa ilmaisuvapautta ei rajoiteta.

Kansallista harkintamarginaalia on ehdotettu käytettävän siten, että nykyisenkaltainen oikeustila säilytettäisiin. Tietosuojalailla ehdotetaan säädettävän laajasti poikkeuksista rekisteröidyn oikeuksiin, kun henkilötietoja käsitellään journalistisia tarkoituksia taikka akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten. Sitä vastoin henkilötietojen suojaamista koskeva velvoitteet tulisivat sovellettavaksi, kun henkilötietoja käsitellään em. tarkoituksissa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämä 86 artikla jättää kansallisen lainsäätäjän harkintamarginaaliin henkilötietojen suojan yhteensovittamisen julkisuusperiaatteen kanssa. Ehdotetussa tietosuojalaissa on viittaus viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädettyyn.

Seuraamusjärjestelmä

Seuraamusjärjestelmä perustuu vastaisuudessa lähtökohtaisesti suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisesti hallinnollisiin seuraamusmaksuihin (hallinnollinen sakko). Nykyisenkaltainen laaja kriminalisointi ei olisi enää tarpeellinen. Rikosoikeudellinen vastuu tulisi hallituksen esityksen mukaan vastaisuudessa kyseeseen ainoastaan tilanteissa, joissa lainvastainen menettely ei kuulu hallinnollisten seuraamusmaksujen piiriin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä ne bis in idem -kiellon soveltamisala ei rajoitu vain rikosoikeudellisia rangaistuksia koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin seuraamuksiin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kriminalisoinnin koskevan tilanteita, joissa henkilötietoja on käsitelty lainvastaisesti muussa kuin rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän roolissa.