



Tietosuojavaltuutetun lausunto

20.3.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

PeV@eduskunta.fi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun lausuntoa asiassa HE 9/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausunnon antajien näkemystä siitä, aiheuttaa EU:n yleinen tietosuoja-asetus tarpeen arvioida uudelleen valiokunnan käytännön vakiintuneita, perustuslain 10 §:ään kiinnittyviä henkilötietojen käsittelyä koskevia kantoja. Jos näin on, miten lainsäädännön valtiosääntöisen arvioinnin perusteita tulisi muuttaa ja onko se tässä yhteydessä mahdollista.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on erittäin merkityksellinen EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan, perustuslain 10 §:n ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679 tietosuoja-asetus) kansallisen liikkumavaran käytön kannalta.

Saatan kunnioittavasti valiokunnan tietoon näkemykseni valiokunnan nimenomaisesti esittämästä kysymyksestä ja ehdotuksesta tietosuoja-laiksi.

Varsinaisen lausunnon liitteenä on ylitarkastaja Heikki Partasen laatima muistio seuraamusjärjestelmästä valiokunnalle tiedoksi (liite 1).

Yleisen tietosuoja-asetuksen suhde perustuslain 10 §:ään*Tulisiko valiokunnan arvioida uudelleen perustuslain 10 §:ään perustuvia kantoja*

Tietosuoja-asetus on suoraan sellaisenaan jokaisessa EU:n jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta. Asetuksessa on kuitenkin osoitettu jäsenvaltioille tiettyä kansallista liikkumavaraa. Kansallisella liikkumavaralla tarkoitetaan harkintamarginaalia, jonka puitteissa voidaan antaa tai pitää voimassa kansallista henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä.¹

Kansallinen sääntely on sallittua vain silloin, kuin se nimenomaisesti tietosuoja-asetuksessa osoitetaan ja sääntelyn on oltava tarpeellista tietosuoja-asetuksen täydentämiseksi taikka täsmäntämiseksi. Sääntelyn oikea ja riittävä säädöstaso määräytyy kansallisen lainsäädännön mukaan.

¹ Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 41 kappale: Aina kun tässä asetuksessa viitataan käsittelyn oikeusperusteeseen tai lainsäädäntötoimeen, siinä ei välttämättä edellytetä parlamentissa hyväksyttyä säädöstä, sanotun kuitenkin rajoittamatta asianomaisen jäsenvaltion perustuslaillisen järjestyksen edellyttämien vaatimusten soveltamista. Kyseisen käsittelyn oikeusperusteen tai lainsäädäntötoimen olisi kuitenkin oltava selkeä ja täsmällinen ja sen soveltamisen henkilöiden kannalta ennakoitavissa olevaa Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä 'unionin tuomioistuin', ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



Tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa käytettäessä on lisäksi otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset sekä EU:n perussopimusten nimenomaisesti määrääksiin ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvat EU:n oikeusperiaatteet.

Tietosuoja-asetus vaikuttaa siihen, miten ja mistä kansallisesti voidaan säätää henkilötietojen suojan osalta. EU:n asetuksen kansallista liikkumavaraa ei voida pitää verrannollisena direktiivin täytäntöönpanoon. Yksityiskohtaisemman sääntelyn tarvetta arvioitaessa olisi huomioitava, että tietosuoja-asetus on luonteeltaan yksityiskohtaisempi kuin henkilötiedodirektiivi (95/46/EY) ja sen toimeenpanemiseksi annettu henkilötietolaki (523/1999).

Edellä mainituista syistä pidän tarpeellisena, että perustuslakivaliokunta arvioisi uudelleen perustuslain 10 §:ään perustuvia kantoja.

Miten lainsäädännön valtiosääntöisen arvioinnin perusteita tulisi muuttaa

Lähtökohdat

Kansallinen liikkumavara perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin.² Muihin asetuksen 6 artiklan käsittelyn oikeusperusteisiin ei sisälly kansallista liikkumavaraa, joten niitä ei voida tämentää kansallisella lailla. Olisi huomioitava, että lainsäätäjän tehtävänä on vahvistaa lailla käsittelyn oikeusperuste, jonka nojalla viranomaiset voivat käsitellä henkilötietoja (johdanto-osan kappale 47³). Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

² Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 45 kappale: Kun käsittely tapahtuu rekisterinpitäjää koskevan lakisääteisen velvoitteen mukaisesti tai kun se on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, käsittelyllä olisi oltava perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tässä asetuksessa ei edellytetä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Useiden käsittelytoimien perustana oleva yksi laki voi olla riittävä käsittelyn perustuessa rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteeseen tai jos käsittely on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi. Käsittelyn tarkoitus olisi niin ikään määriteltävä unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Kyseisessä oikeudessa tai lainsäädännössä voitaisiin myös tämentää tässä asetuksessa säädettyjä yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta sekä tarkat vaatimukset, joilla määritetään rekisterinpitäjä, käsiteltävien henkilötietojen tyyppi, asianomaiset rekisteröidyt, yhteisöt, joille henkilötietoja voidaan luovuttaa, tarkoituksen rajoitukset, säilyttämisaika ja muut toimenpiteet, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen käsittely. Unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä olisi myös määritettävä, olisiko yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi rekisterinpitäjän oltava julkinen viranomainen tai muu julkis- tai yksityisoikeudellinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, esimerkiksi ammatillinen yhteenliittymä, kun se on perusteltua yleistä etua koskevien syiden, kuten terveyden liittyvien syiden vuoksi, esimerkiksi kansanterveyden ja sosiaalisen suojelun alalla ja terveydenhuoltopalvelujen hallintoa varten.

³ Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 47 kappale: Rekisterinpitäjän, myös sellaisen rekisterinpitäjän, jolle henkilötiedot voidaan luovuttaa, tai kolmannen osapuolen oikeutetut edut voivat muodostaa käsittelyn oikeusperusteen edellyttäen, että rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet eivät asetu niiden edelle ja että otetaan huomioon rekisteröityjen kohtuulliset odotukset, jotka perustuvat heidän ja rekisterinpitäjän väliseen suhteeseen. Tällainen oikeutettu etu voi olla olemassa esimerkiksi, kun rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on merkityksellinen ja asianmukainen suhde, kuten että rekisteröity on rekisterinpitäjän asiakas tai tämän palveluksessa. Oikeutetun edun olemassaoloa on joka tapauksessa arvioitava huolellisesti; on arvioitava muun muassa, voiko rekisteröity kohtuudella odottaa henkilötietojen keruun ajankohtana ja sen yhteydessä, että henkilötietoja voidaan käsitellä tätä tarkoitusta varten. Etenkin rekisteröidyn edut ja perusoikeudet voisivat syrjäyttää rekisterinpitäjän edun, jos henkilötietoja käsitellään olosuhteissa, joissa rekisteröity ei voi kohtuudella odottaa jatkokäsittelyä. **Koska lainsäätäjän tehtävä on vahvistaa lailla käsittelyn oikeusperuste, jonka nojalla viranomaiset voivat käsitellä henkilötietoja, tätä käsittelyn oikeusperustetta ei olisi sovellettava viranomaisten tehtäviensä yhteydessä suorittamaan tietojenkäsittelyyn.** Ehdottoman välttämätön henkilötietojen käsittely petosten estämistarkoituksissa on myös asianomaisen rekisterinpitäjän oikeutetun edun mukaista. Henkilötietojen käsittelyä suoramarkkinointitarkoituksissa voidaan pitää oikeutetun edun toteuttamiseksi suoritettuna.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



Tietosuoja-asetus sisältää myös muita kansallisen liikkumavaran kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Esimerkiksi valvontaviranomaisen osalta jäsenvaltioilla on velvollisuus säätää eräistä seikoista (VI luku). Tietosuoja-asetuksen IX luvussa on myös säännöksiä, joissa jäsenvaltioiden velvollisuutena on sovittaa yhteen perusoikeuksia- ja vapauksia (85 artikla sananvapaus) ja säännöksiä, joissa jäsenvaltioiden on mahdollista sovittaa yhteen tai antaa tarkempia säännöksiä tiettyjen seikkojen osalta (esim. 86 artikla henkilötietojen käsittely ja virallisten asiakirjojen julkisuus ja 87 artikla kansallisen henkilötunnuksen käsitteleminen).

Kun kyse on kansallisen erityislainsäädännön valmistelusta, kansallisen liikkumavaran käytön osalta olisi tunnistettava, kumpaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohtaan käsittely perustuisi: onko henkilötietojen käsittely tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (6.1.c art.) vai onko käsittely tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6.1.e art.). Tällä on merkitystä myös siltä kannalta, mitä tietosuoja-asetuksen III luvun mukaisia rekisteröidyn oikeuksia käsittelyyn sisältyy.

Kun on kyse tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohdan kansallisen liikkumavaran käytöstä, lainsäätäjän tehtävänä on vahvistaa käsittelyn perusta. Oikeusperustan tai lainsäädäntötoimen olisi oltava selkeä ja täsmällinen ja sen soveltamisen kannalta ennakoitavissa olevaa Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti (johdanto-osan kappale 41). Perusta voi olla esimerkiksi viranomaisen tehtävä- ja toimivaltasäännös taikka yksityiskohtaisempi henkilötietojen käsittelyä nimenomaisesti koskeva säännös. Lainsäätäjän tehtävänä on arvioida, että lainsäädäntö täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja on oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden (TSA 6.3 art.).

Tietosuoja-asetuksen säännöksillä on tarkoitus suojata laajasti luonnollisten henkilöiden oikeuksia ja vapauksia henkilötietoja käsiteltäessä. Näin ollen lainsäädännön oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulisi yksityisyyden suojan lisäksi huomioida myös muiden perusoikeuksien toteutuminen. Täsmällinen ja selkeä lainsäädäntö edistää luonnollisesti myös henkilötietoja käsittelevien organisaatioiden oikeusturvaa.

Tietosuojauudistuksen myötä sovellettavaksi voivat tulla tietosuoja-asetus, ehdotettu tietosuojalaki, ehdotettu rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolaki (yleislaki) ja mahdollinen erityislainsäädäntö (molempien instrumenttien pohjalta). Tiettyjen toimijoiden osalta sovellettavaksi voivat tulla kaikki edellä mainitut (esim. tulli, rikosseuraamuslaitos ja poliisi). Lainsäädäntökokonaisuuden selkeyteen tulisi erityisesti kiinnittää huomiota.

Yksityiskohtaisemman lainsäädännön tarpeen arvioinnin lähtökohdat (TSA 6 artiklan 2 ja 3 kohta)

Käsittelyn oikeusperuste voi sisältää yksityiskohtaisempia säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen säännösten soveltamista (TSA 6.3 art.). Tarkasteltaessa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan sääntelykohteita, voidaan havaita, että nämä sääntelykohteet vastaavat pitkälti perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä perustuslain 10 §:n kannalta tärkeiksi tunnistettuja sääntelykohteita.

Henkilötietojen suojaan liittyvää sääntelyä koskee täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



vaatimukset. Kuten edellä mainittu yksityiskohtaisemman sääntelyn tarvetta arvioitaessa olisi huomioitava, että tietosuoja-asetus on luonteeltaan yksityiskohtaisempi kuin henkilötietodirektiivi (95/46/EY) ja sen toimeenpanemiseksi annettu henkilötietolaki.

Kansallisten tarpeiden ja näkökohtien lisäksi yksityiskohtaisemman sääntelyn tarvetta arvioitaessa olisi huomioitava tietosuoja-asetuksen tavoitteet. Tietosuoja-asetuksen tarkoituksena on vahvistaa luonnollisten henkilöiden oikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä, mutta myös yhtäältä edistää digitaalisten sisämarkkinoiden kehittymistä yhdenmukaistamalla EU:n jäsenvaltioiden henkilötietojen suojaa koskevat säännökset.

Yksityiskohtaisemman sääntelyn tarvetta arvioitaessa olisi lisäksi huomioitava tietosuoja-asetuksessa omaksuttu sääntelytapa. Tietosuoja-asetuksessa velvoitteiden määräytymisen perusteeksi on säädetty niin kutsuttu riskiperusteinen lähestymistapa. Sovellettavat velvoitteet määräytyvät luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kulloinkin kohdistuvien riskien perusteella. Tarkoituksena on yhtäältä välttää matala riskisten toimien ylisääntelyä ja toisaalta varmistaa henkilötietojen suojan toteutuminen korkean riskin toiminnassa. Tietosuoja-asetuksen mukaan organisaatioiden on määritettävä nämä riskit ja ryhtymään riskin tasoa vastaaviin toimenpiteisiin.

Lähtökohdaksi yksityiskohtaisemman lainsäädännön tarpeen arvioinnissa voitaisiin vastaavasti ottaa riskiperusteinen lähestymistapa. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa yksityiskohtaisempi lainsäädäntö on. Velvollisuus säätää erityisistä suojatoimista voi seurata tietosuoja-asetuksen 9 artiklan (erityiset henkilötietoryhmät) ja 10 artiklan (rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely) osalta suoraan asetuksessa, mutta yksityiskohtaisemman lainsäädännön tarpeen arvioinnissa olisi otettava laajemmin huomioon käsittelyn laajuus, tarkoitus, asiayhteydet ja tunnistetut luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat riskit. Lainsäätäjän olisi siis kyettävä tunnistamaan henkilötietojen käsittelystä luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille mahdollisesti aiheutuvia riskejä.

Yksityiskohtaisemman erityislainsäädännön tarpeen osalta ratkaistavana on, milloin lainsäätäjän olisi vahvistettava puuttumisen perusteet ja luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi tarpeelliset yksityiskohtaisemmat säännöt ja, milloin nämä seikat voi rekisterinpitäjä itse tämentää omassa toiminnassaan (esim. tietotyypit, säilytysajat, käyttötarkoitussidonnaisuus). Yksityiskohtaisemman sääntelyn tarkoituksena on nimenomaan mukauttaa tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamista.

Muita kansalliseen liikkumavaraan liittyviä huomioita

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan osalta olisi huomioitava sen 4 kohta, jonka mukaan alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimattoman henkilötietojen käsittelyn on perustuttava joko rekisteröidyn suostumukseen tai lainsäädäntöön. Lainsäädäntöä on arvioitava tietosuoja-asetuksen 23 artiklan kautta.⁴

⁴ Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappale 50: Henkilötietojen käsittely muita tarkoituksia varten kuin niitä tarkoituksia, joita varten henkilötiedot on alun perin kerätty, olisi sallittava vain, jos käsittely sopii yhteen niiden tarkoitusten kanssa, joita varten henkilötiedot on alun perin kerätty. Tällöin henkilötietojen keruun oikeuttaneen käsittelyn oikeusperusteen lisäksi ei edellytetä muuta erillistä käsittelyn oikeusperustetta. Jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



Tietosuojasetuksen 86 artikla mahdollistaa kansallisen asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisen. Yhteensovittamisessa olisi huomioitava muun muassa perusoikeuskirjan 52 artiklassa säädetyt kriteerit siitä, millä perusteella perusoikeuskirjassa mainittuihin perusoikeuksiin voidaan säätää rajoituksia.

Jos kansallisella lailla rajoitetaan rekisteröidyn III luvun mukaisia oikeuksia, on rajoitusperusteen sallittavuus arvioitava tietosuojasetuksen 23 artiklan kautta.

Esitän tarkempia näkemyksiä kansallisen liikkumavaran käytöstä (muun muassa 9 ja 10 artiklan osalta) ehdotetun tietosuojalain yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa.

Yksityiskohtainen tarkastelu

4 § Käsittelyn lainmukaisuus

Ehdotetun tietosuojalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi (*käsittelyn oikeusperuste*).

Käsittelyn oikeusperustetta koskevassa arvioinnissa on otettava huomioon, että silloin kun viranomainen puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua lakiin. Pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä ei voida säätää viranomaisen toimivallasta. Viranomainen ei voi käsitellä henkilötietoja laajemmin kuin mitä on perusteltua viranomaisen tehtävä- ja toimivaltasäännöksen kannalta.⁵

Lainsäätäjän tehtävänä on viranomaisten osalta vahvistaa käsittelyn oikeusperuste, jonka

kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan määrittää ja täsmentää tehtävät ja tarkoitukset, joiden myöhempää käsittelyä olisi pidettävä yhteensopivana ja laillisenä. Myöhempi käsittely yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia varten tai tilastollisiin tarkoituksiin olisi katsottava yhteensopiviksi laillisiksi käsittelytoimiksi. Myös unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön tarjoama käsittelyn oikeusperuste henkilötietojen käsittelylle voi muodostaa käsittelyn oikeusperusteen myöhemmälle käsittelylle. Jotta voidaan varmistaa, onko myöhemmän käsittelyn tarkoitus yhteensopiva sen tarkoituksen kanssa, jota varten henkilötiedot alun perin kerättiin, rekisterinpitäjän olisi kaikki alkuperäisen käsittelyn laillisuutta koskevat vaatimukset ensin täytettyään otettava huomioon muun muassa kyseisten tarkoitusten ja suunnitellun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet, tilanne, jossa henkilötiedot on kerätty, erityisesti myöhempään käsittelyyn liittyvät rekisteröidyn kohtuulliset odotukset, jotka perustuvat hänen ja rekisterinpitäjän väliseen suhteeseen; henkilötietojen luonne; suunnitellun myöhemmän käsittelyn seuraukset rekisteröidylle; ja asianomaisten suojaomien olemassaolo sekä alkuperäisessä että suunnitellussa käsittelyssä. Jos rekisteröity on antanut suostumuksensa tai käsittely perustuu unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen, jolla pyritään turvaamaan erityisesti yleiseen julkiseen etuun liittyviä tärkeitä tavoitteita, rekisterinpitäjälle olisi sallittava henkilötietojen myöhempi käsittely riippumatta tarkoitusten yhteensopivuudesta. Kaikissa tapauksissa olisi kuitenkin varmistettava, että sovelletaan tässä asetuksessa vahvistettuja periaatteita ja varmistettava erityisesti, että rekisteröidylle ilmoitetaan näistä muista tarkoituksista ja hänen oikeuksistaan, kuten oikeudesta vastustaa henkilötietojenkäsittelyä. Rekisterinpitäjän oikeutetun edun mukaiseksi on katsottava se, että tämä ilmoittaa mahdollisista rikollisista teoista tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista ja toimittaa olennaiset henkilötiedot toimivaltaisille viranomaisille yksittäistapauksissa tai useissa tapauksissa, jotka liittyvät samaan rikolliseen tekoon tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan. Tällaisen tietojen siirron rekisterinpitäjän oikeutetun edun nimissä tai henkilötietojen myöhemmän käsittelyn olisi kuitenkin oltava kiellettyä, mikäli käsittely on ristiriidassa johonkin oikeudelliseen, ammatilliseen tai muuhun sitovaan salassapitovelvollisuuteen nähden.

⁵ Näin myös TATTI-työryhmän (EU:n yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanotyöryhmä (TATTI)) loppumietintö (oikeusministeriön julkaisu mietintöjä ja lausuntoja 8/2018) s.33

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



nojalla henkilötietojen käsittely on lainmukaista. Toisin kuin ehdotuksessa esitetään, viranomaisen henkilötietojen käsittelyn oikeutus on pystyttävä johtamaan sen toimintaa koskevasta tehtävä- ja toimivaltasäännöksestä taikka yksityiskohtaisemmasta henkilötietojen käsittelyä koskevasta säännöksestä. Huomiota on kiinnitettävä viranomaisten tehtävä- ja toimivaltasäännösten laatuun yleisesti.

Tietosuoja-asetuksen mukaan *kansallisen lainsäädännön* (käsittelyn oikeusperuste) on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämä punninta on lainsäätäjän tehtävä. Lainsäätäjä ei voi siirtää tätä arviota rekisterinpitäjänä toimivan viranomaisen tehtäväksi kuten ehdotetussa säännöksessä esitetään. Tällaisenaan säännös voi mahdollistaa viranomaisten ennakoimattoman puuttumisen kansalaisen perusoikeuksiin ml. yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan.

Vastaava ongelma koskee kaikkia 4 §:n käsittelyperusteita, jossa käsittelyn oikeutus on linkitetty rekisterinpitäjän tehtäväksi säädettyyn yleisen edun mukaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden arviointiin. Tästä voi seurata laajempi oikeudellinen epävarmuus, joka voi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien näkökulmasta.

Säännös on ongelmallinen kansallisen liikkumavaran käyttöä täsmentävän tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan, perustuslain tarkkarajaisuuden ja täsmällisyysvaatimuksen, luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien, rekisterinpitäjän oikeusturvan kannalta sekä lainvalvonnan kannalta.

Säännöstä voitaisiin harkita täsmennettäväksi siten, että se yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla, kattaa viranomaisten suunnittelu- ja selvitystehtävät. Tällöin käsittelyn oikeasuhtaisuus ja luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suhteen säilytettäisiin henkilötietolaissa omaksuttu nykytila. Säännöstä tulisi vielä arvioida siitä näkökulmasta, onko toimintaympäristön muutos (esim. henkilötietojen käsittelytapojen kehitys ml. teknologian kehitys) vaikuttanut säännöksen oikeasuhtaisuuteen ja luonut tarvetta sen päivittämiselle.

Arkistointia koskeva säännös

Epäselväksi jää, mitä käsittelytoimenpiteitä arkistointitarkoitukset käytännössä mahdollistavat. Esityksen perusteluiden mukaan yleisen edun mukaisen arkistoinnin ”[...]voidaan joka tapauksessa katsoa kattavan myös muuta aineiston käsittelyä kuin säilyttämistä. Yleisen edun mukaiseen arkistointiin liittyy yleensä ainakin aineistojen järjestämistä, metatietojen määrittelemistä ja tietojen yhdistelyä.”

Niiltä osin, kuin arkistoitua aineistoa on tarkoitus hyödyntää uudelleen jossain käyttötarkoituksessa, tulee tätä kokonaisuutta kuitenkin lähestyä käyttötarkoitussidonnaisuutta (5 artiklan 1 kohdan b alakohta) ja tarvittaessa sen muutosta koskevien säännöksiensä kautta (6 artiklan 4 kohta, 23 artikla). Nyt ehdotettu sääntely ei sellaisenaan mahdollista vielä aineiston edelleen luovutusta tai saattavilla pitoa, ilman edellä esitettyä tarkempaa tarkastelua. On myös tärkeä tunnistaa, kuka on arkistoidun aineiston osalta rekisterinpitäjä ja vastuutaho, joka vastaa viimekädessä tietosuoja-asetuksen mukaisista velvoitteista.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



6 § Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot ovat henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta.

Ehdotetun tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa on listattu suojatoimia, joita tulisi toteuttaa rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi silloin, kun käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.⁶

Esitetty sääntelymalli on kyseenalainen, sillä tietosuoja-asetus edellyttää, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn oikeuttavan säännöksen oikeasuhtaisuus ja sitä vastaavat suojatoimet määritetään lainsäädännössä. Lainsäätäjä ei voi siirtää tätä arviota rekisterinpitäjän tehtäväksi kuten ehdotetussa säännöksessä ja sen perusteluissa esitetään. Tämä on myös riski rekisterinpitäjän oikeusturvan ja lainsäädännön ennakoitavuuden kannalta.

Edellä mainitun lisäksi säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden valossa vaikuttaa, ettei kyseinen listaus ole pakottava taikka sido rekisterinpitäjää. Suojatoimia ei ole myöskään arvioitu siltä kannalta, että ne tosiasiallisesti lisäisivät tietosuoja-asetuksessa yleisesti asetettua henkilötietojen suojan tasoa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja käsiteltäessä.

Pidän kuitenkin lähtökohtaisesti tarpeellisena, että henkilötietolain 12 §:ää vastaava oikeustila säilytettäisiin. Sääntelytapaa on kuitenkin arvioitava vasten tietosuoja-asetuksessa asetettuja edellytyksiä (esim. tarpeen mukaan suojatoimista säättäminen).

Kiinnitän huomiota siihen, että kansallisessa laissa ei voida määritellä tai tulkita tietosuoja-asetuksen määritelmiä (terveyttä koskevat tiedot) ja tätä kautta 9 artiklan soveltamisalaa (ehdotuksen 6.1 §:n 1 kohta ja 5 kohta).

Ehdotettu säännös on ongelmallinen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan soveltuvien alakohtien kansallisen liikkumavaran, luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien, rekisterinpitäjän oikeusturvan kannalta sekä lainvalvonnan kannalta.

7 § Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvä käsittely

Jos rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyviä henkilötietoja ei käsitellä viranomaisen valvonnassa (eng. *under the control of*), on käsittely lainmukaista 6 artiklan 1 kohdan perusteella, jos käsittely on sallittu unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Lainsäädännössä on säädettävä asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi (tietosuoja-asetus 10 artikla).

⁶ Tietosuoja-asetuksessa lähtökohtana on, että sen 9 artiklan 1 kohdassa lueteltujen tietoryhmien käsittely on kiellettyä. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohdissa luetellaan ne tilanteet, joissa käsittelykiellosta voidaan poiketa. Tietyt alakohdat edellyttävät kansallista lainsäädäntöä, joissa pääsääntöisesti tulisi säätää asianmukaisesta ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi (b, g, i ja j-kohdat).

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



Ehdotetun 7 §:n 1 momentin osalta totean, tällaisia 10 artiklan mukaisia tietoja voi kertyä esimerkiksi tavaratalossa olevan tai yleisellä alueella olevan kameravalvonnan kautta. Vastaavia käsittelytilanteita liittyy myös muuhun toimintaan kuten tekijänoikeusrikkomusten selvittämiseen. Tällöin 10 artiklan mukaisten henkilötietojen käsittely on tarpeen jo ennen kuin mahdollinen oikeusvaade laadittaisiin. Lisäksi sovinto on tällaisessa tilanteissa mahdollinen, eikä käsittely johda missään vaiheessa oikeusvaateen laatimiseen. Olen katsonut nk. TATTI-työryhmän antaman ehdotuksen yhteydessä, että säännöstä olisi syytä muotoilla siten, että se kattaisi myös rikkomuksen selvittämiseen liittyvän käsittelyn. Säännöksen tulee näiltä osin olla tarkkarajainen ja oikeasuhtainen ko. intressin ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiseksi (asianmukaiset suojatoimet).

Suojatoimien määrittämisen osalta viitataan siihen, mitä olen todennut ehdotuksen 6 §:n osalta.

8 § Tietosuojavaltuutettu

Ehdotetun tietosuojalain 8 §:n 2 momentissa viitataan tietosuojavaltuutetun toiminnalliseen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen.

Tiedossani olevan EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön (esimerkiksi C-518/07 ja C-614/10) mukaan henkilötietojen suojaa valvovien viranomaisten toiminnallinen itsenäisyys ei yksinään riitä takaamaan viranomaisen tietosuojadirektiivi 95/46/EY 28 artiklassa tarkoitettua riippumattomuutta.

Tietosuoja-asetuksen 52 artiklassa säädetään valvontaviranomaisen riippumattomuudesta, jossa riippumattomuuden elementtejä on entisestään tarkennettu suhteessa direktiiviin 95/46/EY. Tietosuoja-asetuksen 52 artikla ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Jäsenvaltioiden tehtävä on varmistaa valvontaviranomaisen riippumattomuuden toteuttaminen esimerkiksi varmistamalla, että viranomaisella on riittävät resurssit.

Valvontaviranomaisen riippumattomuus on henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon ja perusoikeuskirjan 8 artiklan kannalta erittäin keskeinen tekijä. Säännöksen tarkoitus ja tarpeellisuus jäävät epäselväksi yksityiskohtaisten perustelujen ja ehdotetun 2 §:n (soveltamisala) näkökulmasta.

11 § Nimittäminen ja toimikausi

Tietosuoja-asetuksen 54 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on säädettävä laissa siitä, voidaanko valvontaviranomaisen jäsen tai jäsenet nimittää uudelleen ja, jos näin on moneksi toimikaudeksi.

Ehdotettu tietosuojalaki ei sisällä kyseistä säännöstä. Ehdotusta olisi välttämätöntä täydentää näiltä osin.

25 § Hallinnollinen seuraamusmaksu

Seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on viime kädessä varmistaa kansalaisten perusoikeuksien ja vapauksien tehokas täytäntöönpano henkilötietoja käsiteltäessä. Tietosuoja-asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon ja EU-oikeuden velvoitteiden

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



noudattaminen näkökulmasta seuraamusjärjestelmä on pakollinen.

Tietosuoja-asetuksen 84 artikla edellyttää, että asetuksen rikkomisesta määrättävien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on vahvistettava seuraamukset erityisesti niiden rikkomisten osalta, joihin ei sovelleta hallinnollisia sakkoja. On huomioitava, että ehdotuksessa esitetään myös kumottavaksi henkilörekisteririkosta koskeva tunnusmerkistö.

Jos säädetään poikkeus mahdollisuudesta määrätä hallinnollisia sakkoja julkiselle sektorille, on väistämättä arvioitava vaihtoehtoisen tehokkaan seuraamusjärjestelmän asettamista. Tällainen seuraamusjärjestelmä voisi olla esimerkiksi rikosoikeudellinen järjestelmä. Oikeus henkilötietojen suojaan ei ole riippuvainen siitä, rikkooko sitä koskevaa säännöstä viranomaisen vai yksityisen sektorin toimija.

Tehokkaan täytäntöönpanon merkitys kansalaisen kannalta voi olla päinvastoin suurempi viranomaistoiminnassa, jossa rekisteröidyllä ei tyypillisesti ole mahdollisuutta päättää omien henkilötietojensa käsittelystä. Kansalaisten tulee voida perustellusti luottaa siihen, että viranomaiset käsittelevät heidän henkilötietoja lainmukaisesti. Viranomaisten sulkeminen seuraamusjärjestelmän ja mahdollisen tehokkaan täytäntöönpanon ulkopuolelle asettaa tämän erittäin kyseenalaiseen valoon.

Seuraamusten olemassaololla myös julkisella sektorilla on huomattava symbolinen vaikutus. Tämä on omiaan edistämään henkilötietojen suojan parempaa toteutumista ja antaa oikean viestin siitä, että tietosuoja-asetuksen vaatimukset on myös viranomaisten toiminnassa laitettava tehokkaasti täytäntöön. Preventiivinen vaikutus on näkynyt viimeisen parin vuoden aikana myös julkisella sektorilla. Vastaava vaikutus on havaittu myös muissa EU:n jäsenvaltioissa.

Tietosuoja-asetuksessa vastuu henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta on rekisterinpitäjällä tai henkilötietojen käsittelijällä (organisaatiolla). Asetuksen nojalla myös mahdolliset seuraamukset kohdistetaan organisaatioon, jota ei voida korvata rekisterinpitäjän alaisuudessa työskenteleviin (virkamieheen) kohdennetulla vastuulla.

Myöskään ehdotetun tietosuojarikoksen tunnusmerkistöä ei sovelleta rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään. Näin ollen seuraamusjärjestelmän puuttumista ei voida perustella yksittäisen virkamiehen virkavastuulla. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa virkamies asetettaisiin vastuuseen sellaisesta toiminnasta, johon hänellä ei ole ollut tosiasiallista vaikutusvaltaa.

Myöskään ratkaisu, jossa valvontaviranomaisen toimenpide kohdistuu laiminlyönnin korjaamiseen, ei vastaa tietosuoja-asetuksessa säädettyjä edellytyksiä seuraamusjärjestelmälle. Viranomaisten osalta lainvastainen henkilötietojen käsittely jäisi ainakin tietyiltä osin kokonaan vaille rangaistusluonteisia seuraamuksia, kun taas yksityisen sektorin osalta kyseeseen voivat tulla raskaat taloudelliset seuraamukset. Myös kilpailuoikeudelliset kysymykset voivat olla relevantteja tilanteissa, joissa julkinen sektori ja yksityinen sektori toimivat samoilla markkinoilla (esim. sote-sektori).

Tunnistan ehdotuksen perusteluissa esitetyt budjettitalouteen liittyvät näkökohdat. Tämä ei kuitenkaan voi olla esteenä tai syynä sille, miksi kansallisesti ei toimeenpanna tehokasta,

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



oikeasuhtaista ja varoittavaa seuraamusjärjestelmää. Ratkaisuna voitaisiin säätää (vastaavalla tavalla kuin Ruotsissa), että hallinnollinen sakko voitaisiin määrätä alennetuilla euromäärillä. Vastaavaan ratkaisuun ollaan päätymässä myös eräissä muissa jäsenvaltioissa.

Kaikessa viranomaistoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtaisesti arvioitavaksi viranomaisten osalta ei pitäisi tulla tilanne, joka johtaisi hallinnollisen sakon määräämiseen.

Kyse ei ole ainoastaan siitä, voidaanko viranomaisille määrätä hallinnollisia sakkoja vaan kokonaisuudessa seuraamusjärjestelmän olemassa olosta. Lainsäätäjän tulisi arvioida ja varmistua tehokkaan, varoittavan ja oikeasuhtaisen seuraamusjärjestelmän olemassa olosta ja sen täytäntöönpanosta.

Nyt esitetyt perustelut eivät ole riittäviä tämän velvoitteen täyttämiseksi.

31 § Tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevat poikkeukset ja suojatoimet

Tietosuojasetuksessa vahvistettujen suojatoimien näkökulmasta, voidaan kyseenalaista, onko tässä pykälässä säädetty vaikutustenarviointi tosiasiallisesti ”lisäsuojatoimi”, koska se tulisi usein tehtäväksi jo suoraan asetuksen nojalla.

Ehdotuksessa edellytettäisiin, että vaikutustenarviointi tulee toimittaa kirjallisesti tiedoksi tietosuojavaltuutetulle 30 päivää ennen käsittelyyn ryhtymistä. Tietosuojasetuksen 89 artiklan 2 kohta puolestaan edellyttää tapauskohtaista arvioita rekisteröidyn oikeuksien käytön tosiasiallisista vaikutuksista tutkimuksen kannalta. Poikkeaminen rekisteröidyn oikeuksista on mahdollista vain ”siltä osin kuin tällaiset oikeudet todennäköisesti estävät erityisten tarkoitusten saavuttamisen tai vaikeuttavat sitä suuresti ja tällaiset poikkeukset ovat tarpeen näiden tarkoitusten täyttämiseksi.” Tällaista arvioita ei voida suorittaa etukäteen, ennen tutkimuksen aloittamista. Ennakollinen arviointi ja ilmoitusvelvollisuus aiheuttavat tarpeetonta hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia rekisterinpitäjälle.

Ehdotettua säännöstä tulisi muuttaa siten, että rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen vaikutukset arvioidaan tutkimuksen toteuttamisedellytyksiä vasten vasta siinä vaiheessa, kun tällainen pyyntö on rekisterinpitäjälle tullut. Mikäli rekisterinpitäjä katsoo, että poikkeaminen rekisteröidyn oikeuksista on välttämätöntä, voidaan suojatoimeksi säätää esimerkiksi se, että rekisterinpitäjän tulisi kuulla valvontaviranomaista sekä saada lupa rekisteröidyn oikeuksista poikkeamiseen (art. 36 kohta 5).

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio

Liitteet:

Liite 1) Ylitarkastaja Heikki Partasen seuraamusjärjestelmää koskeva muistio 13.3.2018

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	