

21.3.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 9/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

EU:n tietosuoja-asetuksen vaikutus henkilötietojen suojan kotimaiseen perusoikeussuojaan

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt hallituksen esityksen ”normaalin arvioinnin lisäksi” 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 mielestänne tässä yhteydessä mahdollista.”

Arvio EU:n tietosuoja-asetuksen vaikutuksesta henkilötietojen suojasta säättävään perustuslain 10 §:n 2 momenttiin ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön vaikuttaa myös käsillä olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Näin ollen tarkastelen aluksi tätä kysymystä ennen hallituksen esityksen arviointia.

Kysymys tietosuoja-asetuksen vaikutuksista henkilötietojen kotimaiseen perusoikeussuojaan tuo esiin sellaisia perustavaa laatua olevia kysymyksiä EU-oikeuden ja kansallisen (valtiosääntö)oikeuden välisestä suhteesta, joita voidaan sinänsä arvioida sekä EU-oikeuden että kansallisen (valtiosääntö)oikeuden tasolta. Koska perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan ”Suomi on Euroopan unionin jäsen” ja koska Suomi on hyväksynyt ja voimaansaattanut unionin liittymissopimuksen ja liittymisen jälkeiset unionin perussopimusten muutossopimukset valtiosääntönsä mukaisesti, kysymystä on ensisijaisesti arvioitava *EU-oikeuden* tasolta seuraavista lähtökohdista, jotka yhtäältä liittyvät käsillä olevaan tietosuoja-asetukseen ja toisaalta unionin perusoikeuskirjan tiettyihin määräyksiin, sellaisena kuin niiden sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä:

- (i) *Asetuksen välitön sovellettavuus.* Tietosuoja-asetuksessa on kysymys Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288 artiklan 2 kappaleessa (aiempi EY-sopimuksen 249 artiklan 2 kappale) tarkoitetusta asetuksesta, jota SEUT 288 artiklan 2 kappaleen mukaan ”sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa”. Tällä tarkoitetaan asetusten kykyä tulla sellaisenaan voimassa olevaksi ja soveltamiskelpoiseksi oikeudeksi kaikkialla unionissa ilman mitään erillisiä valtiosisäisiä voimaansaattamis- tai implementointitoimia (ns. välitön sovellettavuus).¹ Kuten EU-tuomioistuin on todennut: ”asetuksen välitön sovellettavuus pikemminkin nimenomaan edellyttää, että sen siirtämiseksi

¹ Ks. asetusten välittömästä sovellettavuudesta ja muista ominaispiireistä tarkemmin Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Edita 2016, s. 41 ja 42.

kansalliseen lainsäädäntöön ei tarvita erillisiä toimenpiteitä”.² EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa edes antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetusta nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon.³ Linjaus perustuu siihen, että asetusten tavoitteena yleensä on jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen korvaaminen yhtenäistävällä EU-sääntelyllä, mistä syystä kansallinen sääntely asetusten soveltamisalalla helposti heikentäisi tai hämärtäisi asetusten ominaisuutta sellaisenaan välittömästi voimassa olevana ja soveltamiskelpoisena oikeutena kaikissa jäsenvaltioissa.⁴ EU-tuomioistuin on kuitenkin poikkeuksellisesti sallinut sen, että kansallisissa säädöksissä viitataan asetuksiin⁵ tai että siinä toistetaan asetuksen tiettyjä kohtia, jos tämä on tarpeellista kansallisen lainsäädännön tekemiseksi johdonmukaiseksi ja ymmärrettäväksi niille, joita sääntely koskee.⁶

- (ii) *Asetuksen soveltamisala.* Tietosuoja-asetuksen soveltamisala on laaja. Asetusta sovelletaan julkisella ja yksityisellä sektorilla, samoin kuin henkilö- tietojen käsittelyyn, joka on kokonaan tai osittain automaattista. Asetuksen 2(2) artiklassa on kuitenkin määrätty tietyistä aineellisen soveltamisalan rajoituksista. Viitataan tarkemmin asetuksen soveltamisalasta hallituksen esityksen luvuista 2.3.2, 5.1 ja 7.1 ilmenevään toistamatta sitä tässä.
- (iii) *Perusoikeuskirjan tulkintavaikutus.* Tietosuoja-asetuksen tulkinnassa on otettava huomioon unionin perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet, erityisesti perusoikeuskirjan 8 artiklassa taattu henkilötietojen suojan perusoikeus ja 7 taattu yksityiselämän suojan perusoikeus, sellaisina kuin ne ilmenevät EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.⁷ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on etenkin korostettu tarvetta ottaa EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja. Tuomioistuin on tällöin korostanut, että perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suojan perusoikeus ”on erityisen tärkeä sen 7 artiklassa vahvistetun yksityiselämän kunnioitusta koskevan oikeuden kannalta”.⁸
- (iv) *Jäsenvaltioiden sidonnaisuus perusoikeuskirjaan.* Unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset, ”koskevat

² Asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973 (Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147, 10 kohta) ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977 (Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 4 kohta).

³ Ks. erityisesti asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147 ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977, Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 33 kohta.

⁴ Ks. asetusten tehtävistä unionissa Niilo Jääskinen, Euroopan unioni – oikeudelliset perusteet, Talentum 2007, s. 332-335.

⁵ Asia 20/72, *Coblex*, tuomio 7.11.1972 (Kok. 1972, s. 1055, 20 kohta).

⁶ Asia 39/72, *komissio v. Italia*, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 101, Kok. Ep. II, s. 75, 27 kohta).

⁷ Ks. perusoikeuskirjan vaikutuksesta esimerkiksi henkilötietodirektiivin 95/46 tulkintaan tuomio 20.5.2003, *Österreichischer Rundfunk ym.*, C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, 68 kohta; tuomio 13.5.2014, *Google Spain ja Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, 68 kohta ja tuomio 6.10.2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, 38 kohta.

⁸ Ks. esim. C-293/12 ja C-594/12, *Digital Rights Ireland*, tuomion kohta 53.

jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta”. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia sovelletaan kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin, mutta ei muihin tilanteisiin.⁹ Samoin perusoikeuskirjan 51 artiklan selitysten, jotka on SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaisesti otettava huomioon perusoikeuskirjan tulkinnassa, mukaan ”velvollisuus noudattaa unionin puitteissa määriteltyjä perusoikeuksia koskee jäsenvaltioita vain silloin, kun ne toimivat unionin oikeuden alalla”. Koska ”perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on siis noudatettava silloin, kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, sellaisia unionin oikeuden alaan kuuluvia tilanteita ei voi olla, joihin kyseisiä perusoikeuksia ei sovellettaisi.” Lyhyesti: EU-oikeuden sovellettavuus merkitsee perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien sovellettavuutta. Sitä vastoin ”silloin, kun oikeudellinen tilanne ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen arvioimaan tilannetta, eivätkä perusoikeuskirjan määräykset, joihin mahdollisesti tukeudutaan, sellaisinaan voi perustaa kyseistä toimivaltaa.”¹⁰

- (v) *Suojan taso ja kansallisen perusoikeussuojan sovellettavuus.* Perusoikeuskirjan 53 artiklassa on määrätty perusoikeussuojan tasosta seuraavasti: ”Tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa - TO], sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä.” EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 53 artikla *ei* voida tulkita niin, että jäsenvaltiolle olisi yleisesti sallittua soveltaa kansallisessa perustuslaissa mahdollisesti taattua korkeampaa perusoikeuksien suojan tasoa unionin perusoikeuskirjaan verrattuna sekä tarvittaessa jättää soveltamasta unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä. EU-tuomioistuimen mukaan perusoikeuskirjan 53 artiklan tulkitseminen tällä tavoin ”...loukkaisi unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta”.¹¹ Sitä vastoin 53 artiklaa on tulkittava niin, että ”... kun unionin oikeuden toimi edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimia, kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet saavat edelleen soveltaa perusoikeuksien suojan kansallista tasoa, kunhan tämä soveltaminen ei vaaranna suojan tasoa, joka on vahvistettu perusoikeuskirjassa,

⁹ Ks. esim. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, 19 kohta. Ks. myös mm. asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991, Kok., s. I-2925, Kok. Ep. XI, s. I-221, 42 kohta; asia C-299/95, Kremzow, tuomio 29.5.1997, Kok., s. I-2629, 15 kohta; asia C-309/96, Annibaldi, tuomio 18.12.1997, Kok., s. I-7493, 13 kohta; asia C-94/00, Roquette Frères, tuomio 22.10.2002, Kok., s. I-9011, 25 kohta; asia C-349/07, Sopropé, tuomio 18.12.2008, Kok., s. I-10369, 34 kohta; asia C-256/11, Dereci ym., tuomio 15.11.2011, Kok., s. I-11315, 72 kohta ja asia C-27/11, Vinkov, tuomio 7.6.2012, 58 kohta)

¹⁰ Ks. esim. Åkerberg Fransson, kohdat 21 ja 22.

¹¹ C-399/11, Melloni, kohta 58.

sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta.”¹²

- (vi) *Euroopan ihmisoikeussopimus suojan vähimmäistasona*. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa on määrätty, että ”(s)iltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.” Euroopan ihmisoikeussopimus, sellaisena kuin sen sisältö näyttäytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, asettaa näin ollen perusoikeuskirjassa suojattujen perusoikeuksien suojan *vähimmäistason*.

EU-oikeudessa ei kuitenkaan määrätä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välisestä suhteesta eikä myöskään siitä, millä tavoin kansallisen tuomioistuimen tai viranomaisen on toimittava silloin, kun on kyse ristiriidasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansallisen oikeussäännön välillä. Perusoikeuskirjan 52 artiklan selityksissä myös todetaan, että 3 kohdan tarkoituksena on varmistaa tarvittava johdonmukaisuus perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen välillä, ”sanotun kuitenkin vaikuttamatta unionin oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen riippumattomuuteen”.¹³ Lisäksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukainen mahdollisuus unionille myöntää Euroopan ihmisoikeussopimusta laajempaa suojaa liittyy EU-tuomioistuimen mukaan henkilötietojen suojan perusoikeuden osalta viime kädessä siihen, että ”perusoikeuskirjan 8 artikla koskee eri perusoikeutta kuin se, joka vahvistetaan 7 artiklassa ja jolle ei ole vastinetta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.”¹⁴

Edellä selostettujen EU-oikeuden lähtökohtien perusteella voidaan todeta yleisen tietosuojasetuksen vaikutuksesta perustuslain 10 §:n mukaiseen henkilötietojen suojaan seuraavaa:

- (i) Yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalalla henkilötietojen suojan perusoikeussuoja määräytyy unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan normikokonaisuuden mukaan, sellaisena kuin henkilötietojen suojan perusoikeuden sisältö yhdessä yksityiselämän suojan ja yleisemmin perusoikeuskirjan kanssa luettuna täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.
- (ii) Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukainen henkilötietojen suoja, sellaisena kuin se täsmentyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, ei taas

¹² C-399/11, Melloni, kohta 60. Ks. myös Åkerberg Fransson, kohta 29: ”....kun jäsenvaltion tuomioistuimen on tutkittava, onko kansallinen säännös tai toimenpide, jolla perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti sovelletaan unionin oikeutta tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden toiminta ei määräydy täysin unionin oikeuden perusteella, yhdenmukainen perusoikeuksien kanssa, kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet saavat soveltaa perusoikeuksien suojaa koskevia kansallisia standardeja sillä edellytyksellä, ettei tämä soveltaminen vaaranna perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, vahvistettua suojan tasoa eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta”.

¹³ Ks. myös tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen

¹⁴ C-203/15 ja C-698/15, Tele2 ja Watson, kohta 129.

lähtökohtaisesti ole sovellettavissa yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla ainakaan tavalla, joka vaarantaisi perusoikeuskirjan mukaisen suojan tasoa sekä tietosuoja-asetuksen ja yleensä EU-oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. Unionin yleisen tietosuoja-asetuksen välitön sovellettavuus yhdessä unionin perusoikeuskirjan kanssa luo siis kansalliseen henkilötietojen perusoikeussuojaan sellaisen ”EU-oikeudellisen sektorin”, jossa perusoikeussuoja lähtökohtaisesti määräytyy perustuslain 10 §:n 1 momentin sijasta unionin perusoikeuskirjan mukaan.

- (iii) Sitä vastoin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä tilanteissa voidaan edelleen soveltaa perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaista henkilötietojen suojaa, jonka suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan. Viittaaan yleisen tietosuoja-asetuksen aineellisen soveltamisalan rajoituksista hallituksen esityksen luvuista 2.3.2, 5.1 ja 7.1 ilmenevään, sekä henkilötietojen suojasta perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 1/2018 ja PeVL 2/2018 sekä niissä viitattuun muuhun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön.
- (iv) On syytä erikseen korostaa, että perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaista perusoikeussuojaa sekä yleensä perustuslain perusoikeussäännöksiä voidaan edelleen soveltaa myös niissä tilanteissa, joissa yleinen tietosuoja-asetus jättää kansalliselle lainsäätäjälle liikkumavaraa. Tässä yhteydessä on myös painotettava, että perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 2/2018 vp ja siinä viitattu muu lausuntokäytäntö). Viittaaan asetuksen sallimasta kansallisesta liikkumavarasta tarkemmin käsillä olevasta hallituksen esityksestä ilmenevään toistamatta sitä tässä (ks. s. 31-32)¹⁵. Samalla on kuitenkin syytä huomauttaa, että kansallisen liikkumavaran käyttö ei rajaudu kokonaan EU-oikeuden soveltamisen ulkopuolelle jo yksin siitä syystä, että myös kansallinen liikkumavara perustuu nimenomaan yleisen tietosuoja-asetuksen määräyksiin, joiden tulkinta on perusteiltaan EU-oikeudellinen tulkintakysymys. Kansallista liikkumavaraa ei voi myöskään käyttää tavalla, joka vaarantaisi yleisen tietosuoja-asetuksen valtiosisäisen toteutumisen yhtenäisyyden ja tehokkuuden.
- (v) Unionin perusoikeussuojalla on EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti etusija suhteessa myös kansallisiin perusoikeuksiin ristiriitatilanteessa, kuten EU-tuomioistuimen ratkaisu esimerkiksi asiassa *Melloni* nimenomaisesti osoittaa.¹⁶ Jäsenvaltioilla ei myöskään ole yleistä oikeutta soveltaa

¹⁵ Ks. myös liikkumavarasta oikeusministeriön asettaman ns. TATTI- työryhmän mietintö, 35/2017, johon sisältyy muun ohella liikkumavarataulukko s. 48-67.

¹⁶ Melloni, kohta 59: ”Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen, joka on unionin oikeusjärjestyksen olennainen ominaisuus (ks. lausunto 1/91, 14.12.1991, Kok.,

perustuslaissaan taattua korkeampaa perusoikeuksien suojan tasoa ja tarvittaessa pidättyä soveltamasta unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä perusoikeuskirjan sijasta. Sitä vastoin perusoikeuskirjan 53 artikla sallii kuitenkin soveltaa perusoikeuksien suojan kansallista tasoa tilanteissa, joissa EU-oikeus edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimia, kunhan kansallisen perusoikeussuojan soveltaminen ei vaaranna perusoikeuskirjan mukaista suojan tasoa, eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. Vaikka yksilöiden kannalta olisi sinänsä syytä pyrkiä mahdollisimman samanlaiseen henkilötietojen (perusoikeus)suojaan riippumatta siitä, onko tilanne yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tai sen ulkopuolella, ja vaikka itse henkilötietojen suojan suhteen olisi perusteltua tavoitella mahdollisimman suurta sisällöllistä vastaavuutta Suomen perustuslain 10 §:n ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisen henkilötietojen suojan välillä (ks. myös PeVL 25/2001 vp), perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöllä on edelleen merkitystä varsinkin sen korostamisessa, että henkilötietojen suoja on suhteutettava perusoikeuksien suojajärjestelmän kokonaisuuteen (ks. myös jäljempänä sanottu).

- (vi) Perustuslakivaliokunnan pitäisi aiempaan lausuntokäytäntöön verrattuna selvemmin ja laajemmin sallia se, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan täyttää yleisellä tietosuoja-asetuksella. Tässä yhteydessä on korostettava, että yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely on sisällöltään merkittävästi kattavampaa ja yksityiskohtaisempaa kuin voimassaolevan henkilötietolain sääntely. Toistaiseksi perustuslakivaliokunta on määritellyt tietosuoja-asetuksen merkityksen näiltä epämääräisesti ja suppeasti toteamalla, että ”henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla” (ks. PeVL 2/2018 vp ja siinä viitattu muu lausuntokäytäntö). Puhe kansallisesta yleislaista on myös sikäli harhaanjohtavaa, että kysymys on pikemminkin täsmäntävästä erityissäädöksestä (*lex specialis*) verrattuna yleiseen tietosuoja-asetukseen, jota tulisi jatkossa pitää henkilötietojen suojaa koskevana yleissäädöksenä (*lex generalis*). On myös syytä korostaa, että tietosuoja-asetusta täydentävän ja tarkentavan kansallisen sääntelyn tulee pysyä asetuksen puitteissa ja että se ei voi olla ristiriidassa asetuksen kanssa.
- (vii) Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulisi jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain ehdottoman välttämättömään

s. I-6079, Kok. Ep. XI, s. I-565, 31 kohta ja lausunto 1/09, 8.3.2011, Kok., s. I-1137, 65 kohta), mukaan se, että jäsenvaltio vetoaa kansallisen oikeutensa säännöksiin, edes perustuslain tasoisiin säännöksiin, ei voi heikentää unionin oikeuden vaikutusta tämän jäsenvaltion alueella (ks. mm. asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tuomio 17.12.1970, Kok., s. 1125, 3 kohta ja asia C-409/06, Winner Wetten, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8015, 61 kohta).”

tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.¹⁷ Suomessa on tällä hetkellä voimassa henkilötietolain lisäksi säädetty poikkeuksellisen runsaasti myös henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä, josta valtaosa säättää viranomaisten henkilötietojen käsittelystä. Koska tätä muihin unionin jäsenvaltioihin verrattuna poikkeuksellisen runsasta kotimaista erityislainsäädäntöä on osaltaan synnyttänyt perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä lausunnosta PeVL 14/1998 vp alkaen vakiintuneesti mantranomaisesti toistettu vaatimus siitä, että perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisen henkilötietojen suojan perusoikeuden ”kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla”, perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä on väistämättä viimeistään nyt tarkistettava erityisesti tältä osin.

- Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö henkilötietojen suojasta ei itsessään tuo mainittavaa lisäarvoa siihen, mitä henkilötietojen suoja on perusoikeutena ja ihmisoikeutena on unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla, sellaisena kuin henkilötietojen suojan perusoikeus täsmentyy Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännössä. Sitä vastoin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöllä olisi jatkossakin merkitystä esimerkiksi siltä osin kuin siinä korostettaisiin tarvetta ottaa henkilötietojen suojaa koskevassa lainsäädännössä ja sen soveltamisessa huomioon myös perusoikeusjärjestelmä kokonaisuutena sekä tällöin erityisesti sananvapautta ja asiakirjajulkisuutta turvaavat perusoikeudet (ks. myös jäljempänä lainsoveltamista ohjaavasta lausumasta sanottu). Nähdäkseni on jatkossakin reaalin riski siitä, että henkilötietojen suoja yhdessä yksityisyyden suojan kanssa saavat kohtuuttoman suuren painoarvon eurooppalaisessa soveltamiskäytännössä suhteessa sananvapauteen ja varsinkin julkisuusperiaatteeseen, joita on perinteisesti pidetty tärkeinä Suomessa ja muissa Pohjoismaissa, erityisesti Ruotsissa vuodesta 1766 alkaen.

Arvio hallituksen esityksestä

Yleistä

Hallituksen esityksessä on seikkaperäisesti ja laajasti selvitetty asetuksen jättämää kansallista liikkumavaraa ja muutoinkin perusteita, joiden vuoksi ehdotettavaa asetusta täydentävää ja täsmentävää sääntelyä voidaan pitää tarpeellisena. Lisäksi esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on tarkasteltu ehdotettavan sääntelyn suhdetta perustuslakiin.

¹⁷ Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohta jättää kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa voidaan antaa myös erityislainsäädäntöä.

Säätämisyjärjestysperusteluista ilmenevän ohella ja osaksi sijasta painotan kuitenkin myös edellä esitettyjä näkökohtia perustuslain ja unionin perusoikeuskirjan välisestä suhteesta. Korostan, että unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla henkilötietojen perusoikeussuoja määräytyy lähtökohtaisesti unionin perusoikeuskirjan mukaan, sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, että ”tietosuoja-asetuksella ja sitä täydentävällä kansallisella säännöstöllä täytettäisiin perustuslaissa säädetyt ja sen vakiintuneessa tulkinnassa omaksutut vaatimukset.” (s. 127) Tältäkin osin korostan kuitenkin ensisijaisesti unionin perusoikeuskirjan merkitystä henkilötietojen perusoikeussuojan määrittäjänä siltä osin kuin kysymys on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvista tilanteista, joita ehdotettavalla kansallisella ”yleislailla” edelleen täsmennettäisiin ja täydennettäisiin asetuksen sallimissa puitteissa.

Sitä vastoin kotimaisilla perusoikeussäännöksillä ja Suomen kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoitteilla säilyy edelleen itsenäinen merkityksensä ensinnäkin siltä osin kuin tietosuoja-asetus jättää tilaa kansallisen liikkumavaralle. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty vakiintuneesti ”tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta” (PeVL 2/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 44/2016 vp).

Hallituksen esityksessä on tehty valiokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. Nähdäkseni liikkumavaraa on myös asianmukaisesti käytetty ottaen huomioon perus- ja ihmisoikeuksista juontuvat vaatimukset.

Seuraamusmaksua koskevat ehdotukset

Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta on erityisen merkityksellinen kansallisen liikkumavaran puitteissa tehty linjaus, jonka mukaan hallinnollista seuraamusmaksua *ei* voitaisi määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille eikä tasavallan presidentin kanslialle. Tässä yhteydessä itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite kattaa myös yliopistolaitoksen. Ratkaisun perusteluja tuodaan esiin tarkemmin jaksossa 3.6 ja tietosuojalakiehdotuksen 26 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

On kuitenkin painotettava esityksestä ilmenevän ohella sitä, että ehdotettua ratkaisua jättää hallinnollinen seuraamusmaksu määräämättä viranomaisille ja muille esityksestä ilmeneville tahoille voidaan ennen muuta pitää perusteltuna nimenomaan *perusoikeusjärjestelmän kannalta*. Nähdäkseni henkilötietojen suojan tehostaminen viranomaisille ja muulle julkishallinnolle määrättävillä hallinnollisilla seuraamusmaksuilla perusteettomasti ylikorostaisi henkilötietojen suojaa muihin perusoikeuksiin verrattuna perusoikeusjärjestelmässä asettamalla sen muita perusoikeuksia vahvempaan asemaan. Erityisesti riskinä olisi ollut, että hallinnollisten

seuraamusmaksujen ulottaminen viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin olisi kaventanut liikaa sananvapautta ja julkisuutta.

Näin ollen siitä, ettei ehdotettava sääntely ulottaisi yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin, on perustuslain kannalta vain hyvää sanottavana.

Koska käsillä olevassa esityksessä useissa kohdin todetaan, ettei hallinnollista seuraamusmaksua ole tarpeellista ”tässä vaiheessa” ulottaa koskemaan viranomaisia ja muita julkishallinnon elimiä (s. 57, 73 ja 105) ja koska siinä myös tuodaan esiin, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä viranomaisille ”arvioidaan vastaisuudessa uudelleen kertyneen seurantatiedon ja oikeuskäytännön sekä unionintason suositusten ja linjausten valossa” (s. 57), pidän perusteltuna huomauttaa jo ”tässä vaiheessa”, että hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottaminen viranomaisiin ja muihin julkishallinnon elimiin tulisi olemaan hyvin ongelmallista perustuslain kannalta. Valiokunnan lausunnossa olisi syytä kiinnittää huomiota erikseen siihen, että nyt ehdotettu ratkaisu on perusteltu nimenomaan perustuslain kannalta esityksen perusteluista ilmenevien seikkojen ohella.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu ehdotuksia hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen ja kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in indem -kielto) kannalta. Nähdäkseni ehdotetusta sääntelystä ei näiltä osin huomautettavaa.

Sitä vastoin hallinnollisen seuraamusmaksun ehdotettu sääntely on yleisluontoisuudessaan ja väljyydessään ongelmallista perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ja 8 §:n rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lausuntokäytännössään asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. viimeksi esim. PeVL 49/2017 vp ja PeVL 39/2017 vp ja niissä viitattu muu lausuntokäytäntö). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, valiokunta on edelleen linjannut, ettei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. ks. kootusti edellä selostetuista linjauksista esim. PeVL 49/2017 vp ja PeVL 39/2017 vp ja niissä viitattu muu lausuntokäytäntö).

Nähdäkseni lakiehdotuksen 25 §:n sääntely hallinnollisesta seuraamusmaksusta ei riittävästi täytä edellä selostettuja vaatimuksia edes yhdessä säännösehdotuksessa viitattujen tietosuoja-asetuksen artiklojen kanssa luettuna, etenkin kun huomioidaan nyt

käsillä olevien seuraamusmaksun suuruus ja yleisemmin se, että kysymys on merkittävästä julkisesta vallankäytöstä.

Asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa määrätään yleisesti siitä, että asetuksen rikkomisesta määrättävien hallinnollisten sakkojen määrääminen tämän artiklan mukaisesti on oltava ”kussakin yksittäisessä tapauksessa tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa”. Nähdäkseni olisi kuitenkin syytä tuoda esiin lakiehdotuksen 25 §:ssä nimenomaisesti vaatimus sanktion oikeasuhtaisuudesta.

Lisäksi olisi syytä täsmentää säännöksiä siitä menettelystä, jossa hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä. Ehdotettu sääntely on tältä osin huomattavan epämääräistä ja yleispiirteistä. Oletettavasti on tarkoitettu, että tietosuojavaltuutettu asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena ratkaisisi seuraamusmaksun määräämisasian ”esittelystä, jollei hän yksittäistapauksessa toisin päättä” lakiehdotuksen 15 §:n mukaisesti. Muutoin lakiehdotus jättää kuitenkin kovin avoimeksi tai ainakin epämääräiseksi sen, missä menettelyssä seuraamusmaksu määrättäisiin. Kun otetaan huomioon, että seuraamusmaksun määräämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, seuraamusmaksun määräämistä koskevaa sääntelyä olisi syytä täsmentää.

Sananvapaus ja julkisuus

Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenee, asetus ja sitä täydentävä ehdotettava sääntely ovat erityisen merkityksellisiä sananvapauden ja julkisuusperiaatteen kannalta. Ehdotetun tietosuojalain 27 §:n keskeisenä tavoitteena on yhteen sovittaa henkilötietojen suoja ja sananvapaus. Ehdotetun tietosuojalain 28 §:ään taas sisältyy nykyistä oikeustilaa vastaava viittaussäännös, jonka mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Lisäksi lakiehdotuksen 37 §:ään sisältyy salassapitosäännös, joka koskisi tietosuojavaltuutetulle rikkomuksista ilmoittaneiden henkilöllisyyden salaamista.

Nähdäkseni ehdotettu sääntely sovittaisi yhteen ja tasapainottaisi henkilötietojen suoja ja muita perusoikeuksia niin hyvin kuin tämänkaltaiselta sääntelyltä voidaan sinänsä kohtuudella edellyttää yleisellä tasolla *in abstracto*. Viime kädessä henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien keskinäissuhde ja tasapaino määräytyy kuitenkin kussakin yksittäistapauksessa tapauksen erityispiirteet huomioiden viranomaisissa ja tuomioistuimissa *in concreto*.

Tästä syystä perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi paikallaan sisällyttää *lainsoveltamista ohjaava lausuma*, jossa painokkaasti korostettaisiin tarvetta tulkita ja soveltaa asetusta ja sitä täydentävää kansallista ”yleislakia” ottaen systemaattisesti huomioon henkilötietojen suojan perusoikeuden ohella muut perusoikeudet, erityisesti perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus ja julkisuusperiaate. Lausumassa olisi myös syytä muistuttaa siitä, että perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja tällöin erityisesti vaatimukset välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä perusoikeuden rajoittamisen hyväksyttävyydestä muiden perusoikeuksien suojaamisen perusteella on asianmukaisesti otettava huomioon myös sovellettaessa asetusta ja ehdotettavan lain

säännöksiä. Tällä tavoin lainsoveltamista ohjaava lausuma voisi osaltaan ehkäistä ja vähentää riskiä henkilötietojen suojan ja siihen läheisesti liittyvän yksityisyyden suojan ”ylikorostumisesta” muiden perusoikeuksien kustannuksella.

Vaikutusten seurannan tarve

Hallituksen esityksen keskeisenä tavoitteena on ollut antaa yleistä tietosuoja-asetusta täydentävä ja täsmentävä sekä hyödyntää mahdollisimman pitkälti asetuksen sallima kansallista liikkumavaraa ”nykytilan säilyttämiseksi mahdollisimman laajasti” (s. 52).

Nähdäkseni esityksen tavoitteet on riittävästi saavutettu siltä osin kuin kysymys on kansallisesta liikkumavarasta, jota on onnistuttu hyödyntämään myös perustuslain kannalta asianmukaisella ja perustelulla tavalla.

Yhdessä jo sinänsä huomattavan laajan ja yksityiskohtaisen, mutta samalla myös vaikeaselkoisen, yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ehdotettu sääntely ei kuitenkaan ole kokonaisuutena sisällöltään lukijalle vaivattomasti aukeava ja helposti ymmärrettävä. Tämä saattaa olla omiaan vaikeuttamaan asetuksen ja kansallisen ”yleislain” asianmukaista soveltamista. Erityisesti yksityisille rekisterinpitäjille ja tavalliselle kansalaiselle sääntelyn ymmärtäminen ja hahmottaminen saattaa olla hyvin vaikeaa, ellei peräti mahdotonta. Tämä on hyvin valitettavaa, etenkin kun otetaan huomioon asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen sääntelyn merkitys paitsi henkilötietojen suojan myös yleensä perusoikeuksien kannalta, samoin kuin se, että asetuksen rikkomisesta voidaan määrätä huomattavan suuria hallinnollisia seuraamusmaksuja yksityisille.

Kun edellä mainittujen seikkojen ohella otetaan huomioon se, että tietosuoja-asetuksen ja siihen liittyvän kansallisen sääntelyn sisältö tulee todennäköisesti lähivuosina merkittävästi täsmentymään EU-tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten soveltamiskäytännössä, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painokkaasti korostaa tarvetta yhtäältä tarkasti seurata ehdotettavan sääntelyn vaikutuksia sekä yleisesti että erityisesti perusoikeuksiin sekä toisaalta viipymättä puuttua mahdollisesti havaittaviin ongelmiin niiden korjaamiseksi.

Helsingissä 21. päivänä maaliskuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki