

Veli-Pekka Viljanen

HE 9/2018 vp EU:n YLEISTÄ TIETOSUOJA-ASETUSTA TÄYDENTÄVÄKSI LAIN- SÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 21.3.2018

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tietosuoja laki, joka täydentäisi ja täsmentäisi Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta (jälj. tietosuoja-asetus). Laki ei muodostaisi itsenäistä ja kattava sääntelykokonaisuutta, vaan tulisi sovellettavaksi rinnakkain tietosuoja-asetuksen kanssa. Osittain laissa olisi kyse tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen har-
kintamarginaalin käyttämisestä.

2. Valvontaviranomainen

Tietosuoja lakiehdotuksen 8 §:n mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena on oikeusministeriön yhteydessä tietosuojavaaltuutettu. Tietosuojavaaltuutetun asema tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna valvontaviranomaisena muuttaa olennaisesti valtuutetun nykyistä tehtäväkenttää ja lisää merkittävästi hänen toimivaltuuksiaan.

Tietosuoja-asetuksen 58 artiklassa säädetään valvontaviranomaisen toimivaltuuksista, jotka ovat hyvin merkittävästi laajemmat kuin tietosuojavaaltuutetulla on nykyisen lainsäädännön perusteella. Erityisesti on syytä mainita 58 artiklan 2 i) kohdan säännös, jonka mukaan valvontaviranomaisella on toimivaltuus määrätä 83 artiklan nojalla hallinnollinen sakko. Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdan mukaan hallinnollisen sakon enimmäismäärä on rikkomuksesta riippuen joko 10 miljoonaa tai 20 miljoonaa euroa taikka 2 tai 4 prosenttia yrityksen maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta.

Kyse on suomalaisessa järjestelmässä täysin uudentilanteesta. Valvontaviranomainen eli Suomessa tietosuojavaaltuutettu – siis yksittäinen virkamies – voi määrätä itsenäisesti erittäin

korkean hallinnollisen seuraamusmaksun tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi kilpailulain (948/2011) mukaisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättää riippumaton tuomioistuin, markkinaoikeus, mikä ratkaisu jo itsessään sisältää olennaisesti hallinnollista menettelyä vahvemmat menettelylliset oikeusturvatakeet.

Tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 4 kohdan mukaan valvontaviranomaiselle kyseisen artiklan nojalla annettujen valtuuksien käyttöön sovelletaan asianmukaisia suojatoimia, ”muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja oikeudenmukaista menettelyä”, joista säädetään unionin oikeudessa ja ”jäsenvaltion lainsäädännössä” perusoikeuskirjan mukaisesti. Asetuksen 83 artiklan 8 kohdan mukaan valvontaviranomaisen kyseisen artiklan mukaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja ”jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti” ”asianmukaisia menettelytakeita, muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja asianmukaisia prosesseja”.

Tietosuoja-asetus siis itse asiassa edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännössä osaltaan huolehditaan riittävästä oikeusturvatakeista ja prosessisääntelystä hallinnollisen seuraamusmaksun osalta.

Tältä osin lakiehdotuksen sääntely on kuitenkin kovin vajavaista. Varsinaisesti tietosuojavaltuutetun päätöksentekoa koskee vain 15 §:n säännös, jonka mukaan tietosuojavaltuutettu ratkaisee asiat esittelystä, jollei hän yksittäistapauksessa toisin päätä. Kun jatkossa tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluu jopa miljoonien eurojen hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen, ei valtuutetun päätöksentekomenettelyn sääntelyä lakiehdotuksessa voi pitää mitenkään riittävänä. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tietosuojavaltuutetun toimiston valtuuksien käyttöön ja toimintaan sovellettaisiin yleistä hallinto-oikeudellista sääntelyä, jolloin sovellettavaksi tulisivat esimerkiksi hallintolain 5 luvun sisältämät asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset ja 6 luvun säännökset asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta (ks. HE, s. 56). Hallituksen esityksessä katsotaan siten, että menettelyllinen oikeusturva hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisessä toteutuisi pelkästään soveltamalla kaikkia hallintoasioita koskevaa yleishallinnollista lainsäädäntöä, vaikka oikeusturvaintressi hallinnollisen seuraamusmaksun osalta on aivan eri luokkaa kuin tavanomaisissa hallintoasioissa ottaen huomioon seuraamusmaksun sanktioluonteen ja ankaruuden. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että kilpailuoikeuden alueella markkinaoikeus määrää seuraamusmaksun lailla tarkasti säännellyssä ja kattavasti oikeusturvatakeet sisältävässä menettelyssä (ks. kilpailulaki, 948/2011; laki markkinaoikeudesta, 99/2013 ja laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa; 100/2013).

Se seikka, että tietosuojavaltuutetun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (23 §), ei voi sellaisenaan poistaa tarvetta säätää riittävistä oikeusturvatakeista ja menettelysääntelystä myös koskien ensi vaiheen hallinnollista päätöksentekoa. Katson, että perustuslain 21 § oikeusturvaperusoikeus edellyttää tältä osin, että tietosuojavaltuutetun menettelyä erityisesti hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisessä olennaisesti täsmennetään ja siihen sisällytetään muutoksenhakumenettelyn lisäksi riittävät menettelylliset oikeusturvatakeet – ottaen huomioon hallinnollisen seuraamusmaksun luonne ja merkitys tietosuoja-asetuksen mukaisessa järjestelmässä. Oikeusturvatakeiden tarvetta korostaa myös se, että tietosuoja-asetus ei tarkemmin määrittele, minkä suuruisena seuraamusmaksu kussakin tilanteessa tulee määrätä. Asetuksessa asetetaan ainoastaan maksun hyvin korkeat ylärajat ja luetellaan erilaisia tekijöitä, jotka tulee ottaa huomioon hallinnollisia sanktioita määrättäessä (83 artikla 2 kohta).

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin. Lakiehdotuksen 25 §:n 2 momenttiin sisältyykin säännös, jonka mukaan seurausmaksua ei voitaisi määrätä siinä luetelluille viranomaisille. Pidän ratkaisua perusteltuna. Tietosuojavaltuutetun oikeus määrätä viranomaisille sanktiona seurausmaksuja sopii hyvin huonosti suomalaiseen julkisen hallinnon järjestelmään ja tekisi myös tietosuojavaltuutetun roolista ongelmallisen suhteessa koko viranomaisorganisaatioon.

3. Perusoikeuksien kollisiotilanteet

Tietosuoja-asetuksen 85 artiklan mukaan jäsenvaltion on lainsäädännöllä sovitettava yhteen asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan sekä oikeus sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen, mukaan lukien käsittely journalistisia tarkoituksia ja akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten. Lakiehdotuksen 27 §:ään on otettu tätä tarkoittavia erityissäännöksiä, joilla pyritään turvaamaan sananvapautta henkilötietojen käsittelyn yhteydessä. Tältä osin ehdotetut säännökset ovat paikoin tulkinnanvaraisia, eivätkä ne näin ollen ole riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia, kun otetaan huomioon, että kyse on perusoikeuksien rajoittamisesta (sananvapauden rajoittamisesta henkilötietojen suojan tarkoituksessa ja päinvastoin). Esimerkiksi 2 momentin virke, jonka mukaan tietosuoja-asetuksen 44–50 artiklaa ei sovelleta, jos soveltaminen ”loukkaisi oikeutta sananvapauteen tai tiedonvälityksen vapau-

teen”, on hyvin tulkinnanvarainen. Vastaavasti 3 momentissa säädettäisiin, että tietosuoja-asetuksen erinäisiä säännöksiä sovellettaisiin ”ainoastaan soveltuvien osin” henkilötietojen käsittelyyn ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten tai akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten. Tätä tuskin voidaan pitää riittävän tarkkarajaisena sääntelynä perusoikeusyhteydessä.

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklassa säädetään muun muassa tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä koskevista poikkeuksista. Artiklan 2 kohdan mukaan kun henkilötietoja käsitellään tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten, unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan säätää tietyistä poikkeuksista asetuksessa tarkoitettuihin oikeuksiin. Tästä ehdotetaan säädettäväksi 31 §:ssä. Ehdotuksessa henkilötietojen suojaa rajoitetaan jossain määrin tieteen vapauden (PL 16 § 3 mom.) turvaamiseksi. Poikkeussääntely on siten hyvin perusteltu. Pykälän 31 §:n 3 momentin mukaan poikkeaminen edellyttäisi tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaisen vaikutusarvioinnin laatimista ja sen toimittamista etukäteen tietosuojavaaltuutetulle, jos siinä käsitellään tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tai 10 artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja. Vaikutusten arviointi liittyy tietosuoja-asetuksessa ns. korkean riskin tilanteisiin (etenkin uutta teknologiaa käytettäessä). Sen ulottaminen koskemaan tieteellistä tutkimusta yleisemminkin – esimerkiksi historialliseen tutkimukseen voi liittyä täysin säännönmukaisesti sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee henkilön poliittisia mielipiteitä tai uskonnollinen vakaumus. Tietosuojavaaltuutetulle toimitettavan vaikutusten arvioinnin pakollinen liittäminen tällaiseen tutkimukseen puuttuu perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattuun tieteen vapauteen tavalla, joka voi olla ongelmallinen perusoikeusrajoituksen suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Käsitäkseni mukaan tietosuoja-asetus ei edellytä tällaista vaikutusten arviointia tällaisessa asetelmassa.

4. Perustuslain 10 §:n 1 momentin tulkintalinjan muuttaminen

Asiantuntijapyynnössä perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta myös käsitystä siitä, aiheuttaako EU:n yleinen tietosuoja-asetus tarpeen arvioida uudelleen valiokunnan käytännön vaakiintuneita, 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.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityselämän suojan piiriin (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 5). Tähän perustuslaillisen arvioinnin lähtökohtaan ei aiheudu muutosta sen vuoksi, että EU:n yleinen tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi 25.5.2018. Tietosuoja-asetus tosin muuttaa sääntelyasetelmaa sen vuoksi, että kyse on suoraan sovellettavasta Euroopan unionin säädöksestä, joka sellaisena nauttii EU-oikeuden näkökulmasta unionin oikeuden etusijaa suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Asetus rajaa jatkossa olennaisesti sitä, mistä asioista henkilötietojen suojan osalta voidaan kansallisesti säätää. Henkilötietojen suojan osalta on syytä myös korostaa, ettei tietosuoja-asetus sellaisenaan sisällä säännöksiä, jotka olisivat sisällöllisesti ongelmallisia perustuslain 10 §:n 1 momentin ja sitä tarkentavan perustuslakivaliokunnan käytännön näkökulmasta, kuten perustuslakivaliokunta asetuksen valmisteluvaiheessa on todennut (PeVL 12/2012 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Lisäksi valiokunta on korostanut, että näiden seikkojen sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 5).

Valiokunta on uudemmassa käytännössään jo katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltakin osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (esim. PeVL 49/2017 vp, s. 2-3). Euroopan unionin yleisen tietosuojalain tullessa sovellettavaksi voidaan mielestäni katsoa, että asetuksen soveltamisalalla henkilötietojen suojaan liittyvät perustuslakivaliokunnan käytännössä luetellut ”henkilötietojen kannalta tärkeät sääntelykohteet” on riittävällä yksityiskohtaisuudella ja kattavuudella määritelty suoraan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja käsiteltävänä olevan tietosuojalain muodostamassa kokonaisuudessa. Näin ollen vastaisuudessa ei enää ole tarpeen kiinnittää yksittäisen lainsäädäntöhankkeen osalta huomiota lakitasoisen sääntelyn kattavuuteen, jos on kyse henkilötietojen käsittelystä tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, minkä johdosta

valiokunta on arvioinut esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 49/2017 vp, s. 3). Tältä osin on huomattava, että tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artikla asettavat merkittäviä rajoja ylipäättään tällaisten tietojen käsittelylle. Kyseiset säännökset ovat samansuuntaisia kuin mitä voidaan johtaa perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojasta. Perustuslain yleisillä rajoitusedellytyksillä on kuitenkin edelleen merkitystä arvioitaessa esimerkiksi 9 artiklan mahdollistamia kansallisia poikkeuksista arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta (esim. 9 artiklan 2 g – 2 j kohdat).

Kansallinen tietosuoja-asetusta täydentävä lainsäädäntö on tarpeellista henkilötietojen käsittelyn perustuessa rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen (6 artiklan 1 c kohta) tai silloin, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 e kohta) (ks. HE, s. 35). Käytännössä julkisten viranomaisten pitämät henkilörekisterit perustuvat näihin artiklan kohtiin ja edellyttävät siis kansallista lainsäädäntöä. Tietosuoja-asetus ei nimenomaisesti määrittele, millä edellytyksin julkinen viranomainen voi luovuttaa tietoja ylläpitämistään rekistereistä muille viranomaisille tai ylipäättään ulkopuolisille. Tietojen luovuttaminen tosin sisältyy henkilötietojen käsittelyn määritelmään (4 artikla 2 kohta). Asetuksesta voidaan johtaa vaatimus, että tietoja voidaan luovuttaa vain sellaisille tahoille, joilla on itsellään oikeus käsitellä henkilötietoja, ja sellaista tarkoitusta varten, joka täyttää käsittelyn lainmukaisuuden vaatimuksen. Kuitenkin perustuslain 10 §:llä on edelleen merkitystä arvioitaessa sitä, kenelle julkisen viranomaisen hallussa olevia henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä missä laajuudessa ja mitä tarkoitusta varten. Perustuslakivaliokunta on tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (ks. esim. PeVL 19/2012 vp, s. 3-5). Käsitykseni mukaan tietosuoja-asetuksen sovellettavaksi tuleminen ei itsessään aiheuta välttämätöntä muutostarvetta tähän valiokunnan käytäntöön. Viranomaisilla olevien tietojen luovuttaminen edellyttää näet vastaisuudessakin nimenomaista perustaa kansallisessa lainsäädännössä. Tosin valiokunnan ponsikäytäntöä välttämätön/tarpeellinen –diktomian osalta voidaan ehkä muutoin arvostella perusoikeussuojan näennäisyyden näkökulmasta, erityisesti kun kyseinen käytäntö on ollut viime vuosina usein syynä valiokunnan pontteen viemiin valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin (esim. vuoden 2016 valtiopäivillä seitsemään perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyi pontteen viety valtiosääntöoikeudellinen

huomautus, joka koski henkilötietojen suojan huomioon ottamista tietojen luovuttamisen yhteydessä).

Kun tietosuoja-asetuksen sovellettavaksi tuleminen muuttaa olennaisesti henkilötietojen suojan säädösympäristöä, pidän perusteltuna, että valiokunta nyt käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa tarkastelee yleisellä tasolla myös edellä kuvattuja mahdollisia muutostarpeita perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutuneeseen perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojaa koskevaan valtiosääntöoikeudelliseen doktriiniin.

5. Lopuksi

Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 1.3.2018. Lakiehdotusten voimaantulosäännösten mukaisesti lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 25.5.2018 eli samaan aikaan, kun yleinen tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, josta säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa. Kyseistä lakia koskevaa hallituksen esitystä ei ole toistaiseksi (tilanne 21.3.2018) annettu eduskunnalle.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 37 §:n mukaan lailla kumottaisiin voimassa oleva henkilötietolaki (523/1999). Kyseiseen lakiin viitataan lukuisissa voimassa olevissa laeissa (esim. laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, 761/2003; laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa, 639/2015; laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa, 579/2005; tilastolaki, 280/2004). Osittain kyse on informatiivisista viittauksista, mutta osittain kyse voi olla myös itsenäistä oikeudellista merkitystä omaavista viittauksista. Hallituksen esitykseen ei sisälly lakiehdotuksia kyseisten viittaussäännösten muuttamisesta.

Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyy periaatteellista merkitystä omaavia kysymyksiä, jotka edellyttäisivät, että eduskunnalla olisi riittävät mahdollisuudet perusteellisesti perehtyä niihin. Käytettävissä olevan aikataulun puitteissa tämä on hyvin hankalaa, etenkin, kun osa tietosuojapakettiin sisältyvistä lakiehdotuksista on vielä kokonaan antamatta eduskunnalle. Asetelma on erikoinen senkin vuoksi, että yleinen tietosuoja-asetus on hyväksytty jo

27.4.2016 ja sen sisältö on siten ollut hallituksen tiedossa jo pitkään. Mielestäni perustuslaki-valiokunnan olisi syytä vastaisen varalle kiinnittää kriittisesti huomiota eduskunnalle jätettyyn liian kireään aikatauluun, joka vaarantaa esityksen perusteellisen eduskuntakäsittelyn.