



Oikeusneuvos Kari Tornikoski
Kansliapäällikkö Toni Kaarresalo
Esittelijäneuvos Mikko Rautamaa

9.4.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Eduskunnan hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 26.3.2018

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EU:N YLEISTÄ TIETOSUOJA-ASETUSTA TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp). Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen tietosuoja-laiksi, joka täydentäisi ja täsmentäisi tietosuoja-asetusta, sekä eräitä muita lakiehdotuksia.

1 Yleistä

Lakiehdotuksen tarkoituksena on edellä todetuin tavoin täydentää ja täsmentää sen kanssa rinnakkain sovellettavaa EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Tähän lainsäädäntöteknisesti haastavaan lähtökohtaan nähden lakiehdotus vaikuttaa pääosin varsin selkeältä.

Jäljempänä tässä lausunnossa keskitytään niihin lakiehdotukseen liittyviin kysymyksiin, jotka ovat hallintotuomioistuinten toiminnan kannalta erityisen merkityksellisiä. Korkein hallinto-oikeus on 5.9.2017 antanut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän mietintöä koskevan lausunnon, jossa esityksen eräitä lähtökohtia on arvioitu tarkemmin.

2 Oikeussuoja ja muutoksenhaku

Tietosuojalain 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rekisteröidyn oikeudesta saattaa asia tietosuojavaaltuutetun käsiteltäväksi, jos rekisteröity katsoo, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan sitä koskevaa lainsäädäntöä. Säännös on sinänsä asianmukainen ja täsmentää tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdan säännöstä rekisteröidyn keskeisestä oikeussuojakeinosta eli oikeudesta tehdä valitus valvontaviranomaiselle. Mainitun artiklakohtaan loppuosassa kuitenkin todetaan, että sanottu oikeus ei rajoita muita hallinnollisia muutoksenhakukeinoja tai oikeussuojakeinoja. Hallituksen esityksessä olisi ollut selvyden vuoksi aiheellista tarkastella sitä, onko rekisteröidyllä kansallisen lainsäädännön perusteella käytettävissään tällaisia muita oikeussuojakeinoja ja mikä niiden suhde lain 21 §:n mukaiseen ensisijaiseksi tarkoitettuun oikeussuojakeinoon nähden olisi.

Tietosuojalakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin säännös valitusoikeudesta tietosuojavaaltuutetun päätöksestä hallinto-oikeuteen viittauksineen hallintolainkäyttölakiin vastaa tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 1 kohtaa ja on myös hallinnon oikeussuojajärjestelmän perusteiden mukainen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin henkilötietolain 45 §:n 2 momenttia vastaavasti ja muutoinkin perustellusti siitä, että hallinto-oikeuden päätöksen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tietosuojaalakiehdotukseen ei sisälly tietosuoja-asetuksen 79 artiklaa vastaavaa säännöstä rekisteröidyn oikeudesta tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsitteijää vastaan. Vaikka mainittua artiklaa täsmentävää säännöstä lakiehdotukseen ei olekaan sisällytetty, hallituksen esityksessä olisi ollut selvyyden vuoksi aiheellista tarkastella, millä tavoin artiklassa tarkoitettu oikeussuojakeino tulee toteutettavaksi ja millaiseksi sen käytännössä arvioidaisiin muodostuvan suhteessa ensisijaisiksi tarkoitettuihin lakiehdotuksen 21 ja 23 §:n mukaisiin oikeussuojakeinoihin.

Toisin kuin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintöön, tietosuojaalakiehdotukseen ei sisälly tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ”viivästysvalitusta” vastaavaa sääntelyä. TATTI-työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa korkein hallinto-oikeus piti aiheellisena selvittää, onko mainitun asetuskohdan vaatimus tehokkaiden oikeussuojakeinojen turvaamisesta viivästymistilanteessa järjestettävissä jollain muulla tavoin kuin mahdollistamalla viivästysvalituksen tekeminen suoraan hallinto-oikeudelle. Tällaista selvitystyötä ei ainakaan hallituksen esityksestä ilmenevän perusteella ole tehty eikä ylipäätään tarkasteltu sitä, kuinka asetuskohdassa tarkoitettu oikeussuojakeino tulee käytännössä toteutettavaksi. Vastaavaa elementtiä ei sisälly voimassa oleviin hallintolainkäyttöä koskeviin säännöksiin.

3 Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain yhteensovittaminen julkisuuslain kanssa

Tietosuojalain 28 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilötietolain 8 §:n 4 momenttia vastaavasti, että oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (julkisuuslaki) ei ehdoteta muutoksia. Nykytila kuitenkin muuttuisi ainakin siltä osin, että viranomaisen henkilörekisteriin sisältyvien henkilötietojen eräitä luovutusedellytyksiä koskeva julkisuuslain 16 §:n 3 momentin erityissäännös tulisi henkilötietolain sijasta viittaamaan tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa tarkoitettuun oikeuteen tallettaa ja käyttää henkilötietoja. Tätä ja mahdollisia muita asiakirjajulkisuuteen liittyviä oikeustilan muutoksia ei hallituksen esityksessä ole lähemmin arvioitu, kuten ei tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain suhdetta julkisuuslakiin muutoinkaan.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, että julkisuuslain muutostarpeita arvioidaan erikseen. Yksi tietosuoja-asetuksen voimaantuloon liittyvistä aivan keskeisistä kysymyksistä on se, millä tavoin asetuksen 86 artiklassa mahdollistettu julkisuusperiaatteeseen nojautuvan asiakirjajulkisuuden ja asetuksen mukaisen henkilötietojen suojan yhteensovittaminen toteutetaan. Tähän perusteellista punnintaa edellyttävään työhön on syytä ryhtyä viipymättä.

4 Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain vaikutukset hallintotuomioistuinten kannalta

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 65), että yleinen tietosuoja-asetus voi vaikuttaa jossain määrin hallintotuomioistuinten asiamääriin, mutta vaikutus ei todennäköisesti olisi merkittävä. Esityksestä ei ilmene, mihin johtopäätös perustuu.

Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain myötä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuksiin tulee kokonaan uusia asioita ja asiatyyppejä. Kysymys on monin osin uudesta sääntelystä, johon tulee sen luonteen vuoksi varsin todennäköisesti liittymään oikeudellisesti vaativia tulkintakysymyksiä. Vaikutukset tuomioistuinten työkuormaan voivat muodostua merkittäviksi jo suhteellisen pienilläkin asiamäärillä.

Tuomioistuinten työmäärän kehittymisen kannalta merkitystä on myös sillä, kuinka aktiivisesti erityisesti tietosuojavaltuutettu ja rekisteröidyt tulevat toimimaan uuden sääntelyn mahdollistamien oikeussuojakeinojen suhteen. Kun otetaan huomioon tietosuojavaltuutetun tehtävät sekä se, että tietosuojavaltuutetun toimistolle on hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin suunniteltu tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoon liittyen merkittäviä lisäresursseja, voidaan olettaa, että tietosuojavaltuutetun rooli tulee muodostumaan varsin aktiiviseksi. Mitään syytä ei ole myöskään olettaa, että rekisteröidyt jäisivät uusien oikeuksiensa käyttämisessä passiivisiksi.

Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain tarkkoja vaikutuksia korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien työmäärään on vaikea arvioida. Edellä olevien näkökohtien valossa voidaan kuitenkin pitää erittäin todennäköisenä, että vaikutukset tulevat olemaan hallituksen esityksessä ennakoitua suuremmat. Tämä tulee ottaa tuomioistuinten resursoinnissa asianmukaisesti huomioon.

TATTI-työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaan valvontaviranomaisilla ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä, sekä siihen, että asetuksen johdannon kohdassa 20 todetaan, että tällaisten tiedonkäsittelytoimien valvonta olisi voitava uskoa jäsenvaltion oikeusjärjestelmään kuuluville erityiselimille. Lausunnossa katsottiin, että asia vaatii jatkoselvittelyä. Hallituksen esityksestä ei ilmene, että tällaiseen selvitystyöhön olisi ryhdytty. On ensiarvoisen tärkeää, että valvonta ei vaaranna tuomioistuinten riippumattomuutta lainkäyttötehtävissä.