



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite: Hallintovaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 26.3.2018

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

Hallituksen esityksen ennakkolisesta tarkastuksesta oikeuskanslerinvirastossa

Perustuslain 108 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo muun muassa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n mukaan edelleen tehtäviään hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri on perustuslain 111 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla velvollinen olemaan läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja valvomaan tarkemmin perustuslain 112 §:ssä säädetyllä tavalla valtioneuvoston päätöksenteon laillisuutta. Osana tätä perustuslaissa säädettyä valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvontaa oikeuskansleri harjoittaa lakiesitysten ennakollista perustuslainmukaisuuden valvontaa ja muuta ennakollista säädösvalvontaa. Viime kädessä siinä varmistetaan, että edellytykset hallituksen esityksen antamiselle eduskunnalle ovat olemassa ja että eduskunnalla on esityksen perusteella riittävät edellytykset käyttää lainsäädäntövaltaa ja arvioida myös esitysten perustuslainmukaisuutta.

Oikeuskansleri on tehostanut vuoden 2018 alusta lähtien **ennakollista säädösvalvontaansa** ottamalla käyttöön perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion toteutumisen kannalta merkittäviin hallituksen esitysten ennakotarkastusmenettelyyn. Tarkoituksena ennakotarkastusmenettelyssä on jo ennakoivasti huolehtia siitä, ettei valtioneuvoston päätettäväksi tulevaisuudessa hallituksen esityksissä olisi laillisuusvalvojan näkökulmasta huomautettavaa ja lisäksi tukea valtioneuvostoa hyvässä lainvalmistelussa ja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa. Menettely tukee näin hallituksen ja eduskunnan päätöksenteon sujuvuutta ja luo luottamusta ylimmän valtiollisen päätöksenteon asianmukaisuuteen oikeudellisesta näkökulmasta.

Merkittävien hallitusten esitysten ennakotarkastuksen keskeisenä tavoitteena on huolehtia ehdotusten muodollisen oikeellisuuden ohella erityisesti siitä, että ehdotuksessa tunnistetaan perustuslain kannalta merkitykselliset kysymykset, selostetaan merkityksellinen perustuslain tulkintakäytäntö perustuslakivaliokunnan kannanottoineen ja tuodaan avoimesti esille myös mahdolliset perustuslain tulkintakohdat ja kriittiset kysymykset. Osana perustuslakiin liittyviä kysymyksiä ovat perus- ja ihmisoikeuksien ja Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen ja toteutumisen edellytykset. Huomiota kiinnitetään myös valmistelu-prosessin asianmukaisuuteen ja kuulemisen sekä yleensä osallistumisoikeuksien toteutumiseen. Ennakotarkastuksessa kiinnitetään mahdollisuuksien mukaan huomiota myös lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja ristiriidattomuuteen sekä toimivuuteen kokonaisuutena. Tällöin tarkas-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

telussa on kansallisten säädösten keskinäinen yhteensopivuus ja ristiriidattomuus sekä lakien kokonaisuuden ymmärrettävyys ja niistä ilmenevän sääntelyn ennakoitavuus lain soveltajille.

Lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja toimivuuteen kuuluu myös kansainvälisistä sopimuksista ja EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden toimeenpano kansallisen oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden ja oikeustilan ennakoitavuuden mahdollisimman hyvin säilyttävällä tavalla samalla, kun kansainvälisten sopimusten ja unionin oikeuden velvoitteiden sisältö ja tarkoitus pyritään mahdollisimman hyvin toteuttamaan. Ennakkotarkastuksessa kiinnitetään mahdollisuuksien mukaan huomiota unionin oikeuden ja kansainvälisen sopimuksen toimeenpanossa kansallisen liikkumavaran asianmukaiseen käyttöön.

Hallintovaliokunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi on ollut pyynnöstäni ennakkoon tarkastettavana osana perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerille säädettyä valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvontaa. Ennakkotarkastuksen perusteella olen esittänyt hallituksen esitykseen muutoksia paitsi lain esiteltävyyden ja perustuslain säännösten huomioon ottamisen parantamiseksi, myös lakiehdotuksen laadun parantamiseksi. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluja ja eräiltä osin lakiesityksen yksityiskohtaisia perusteluja on täydennetty ennakkotarkastuksessa esittämieni huomioiden perusteella. Oikeuskansleri on myös antanut ehdotusluonnoksesta lausunnon valmistelun aikaisemmassa vaiheessa. **Hallituksen esitys ei antanut valtioneuvoston yleisistunnossa aiheita perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuihin huomautuksiin.**

Yleistä EU:n tietosuoja-asetuksesta ja kansallisesta tietosuojalaista

Tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki ovat säädöksiä, jotka koskettavat huomattavassa määrin yksityisten ihmisten ja yritysten ja yhteisöjen asemaa ja joita lukevat laajalti muutkin kuin informaatio-oikeuden asiantuntijat. Lainsäädännön selkeyteen ja ymmärrettävyyteen on tällöin kiinnitettävä erityistä huomiota perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen ja lainsäädännön ja siihen perustuvan viranomaistoiminnan sekä yksityisten välisten oikeussuhteiden ennustettavuuden turvaamiseksi.

Vaikka hallituksen esityksen antamiselle ei ollut laillisuusvalvonnan kannalta estettä, lakiehdotuksen selkeyteen voidaan edelleen kohdistaa kriittisiä huomioita. Hallituksen esityksessä omaksutusta esittämistavasta johtuen esitys on kokonaisuutena vaikeaselkoinen. Yleis- ja yksityiskohtaisissa perusteluissa käsitellään varsin yksityiskohtaisesti henkilötietodirektiivin ja voimassa olevan henkilötietolain säännöksiä, mikä vaikeuttaa tässä keskeisten tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalakiehdotuksen säännösten ja niistä muodostuvan kokonaisuuden hahmottamista. Perusteluna tälle voidaan nähdä pyrkimys selventää tietosuoja-asetukseen liittyvää oikeudellista muutosta suhteessa henkilötietodirektiiviin ja henkilötietolakiin. Kun tämä on kuitenkin toteutettu vain lyhyillä viittauksilla asetuksen ja direktiivin artikloihin ja lain pykälänumeroihin, asia avautuu vain hyvin perehtyneille asiantuntijoille.

Kun lisäksi myös Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus itsessäänkin on varsin vaikeaselkoinen ja sen rinnalla tulee kansallisella tasolla soveltaa myös tietosuojalakia ja erityisalakoh- taista täydentävää ja tietosuoja-asetuksiin sen mukaisia poikkeuksia tekevää lainsäädäntöä, on sovellettavaksi tuleva lainsäädäntökokonaisuus jopa poikkeuksellisen vaikeaselkoinen. Digita- lisaation myötä tietosuoja-asetus ja kansallinen tietosuojalainsäädäntö ovat hyvin laajalti sovel- lettavaa arjen juridiikkaa, jonka tulisi olla ennustettavaa ja saavutettavaa sekä ymmärrettävää muillekin kuin tietosuojan asiantuntijoille. Tilannetta voidaan ja on nähdäkseni pakkokin yrit- tää korjata tietosuoja-asetuksen tuntemilla ohjauskeinoilla eli mahdollisimman selkeällä kan- sallisella täydentävällä lainsäädännöllä, tietosuojaviranomaisten myötävaikutuksella laadittavil-

la käytäntesäännöillä sekä tietosuojaviranomaisten neuvonnalla ja ohjauksella. Selkeän ja ymmärrettävän täydentävän ohjauksen valmistelu ja sen edellytysten turvaaminen ovat nähdäkseni nyt hyvin tärkeitä asioita.

Se, miten tietosuoja-asetusta tietosuojaa koskevana ensisijaisena yleissäännöksenä luetaan tietosuojalain rinnalla, mitkä kansallista liikkumavaraa koskevat säännökset on tarkoitettu tulleen tyhjentäväksi säädetyksi tietosuojalaissa, miltä osin tarvitaan tai on perusteltua olla erityislainsäädäntöä ja mikä on sen suhde tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin sekä se, mitkä ovat käsittelyn oikeusperusteissa ja käsittelyä koskevissa periaatteissa oleellimmat sisällölliset muutokset suhteessa henkilötietolakiin ovat ehdotetun lain oikean soveltamisen ja ymmärrettävyyden kannalta keskeisiä kysymyksiä.

Esityksen vaikutusten osalta asetuksen ja tietosuojalain vaikutuksia käsittely kokonaisuutena olisi ollut perusteltua ja omiaan helpottamaan tietosuojakulttuurin muutosta.

Käsitykseni mukaan tietosuojalakiesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä voidaan vielä selkeyttää ohjausta tietosuojan yleisistä periaatteista ja niiden toteuttamisesta sekä varsinkin siitä, missä asioissa ja milloin tarvitaan kansallista alakohtaista erityislainsäädäntöä tietosuoja-asetuksen mukaisista oikeuksista, välttämättä tarvittavista ja oikeasuhtaisista sekä muuten tietosuoja-asetuksen sallimista poikkeuksista säätämiseen ja milloin esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperustaa varten tarvitaan tai tietosuoja-asetuksen määräysten täydentäminen muutoin edellyttää kansallista erityislainsäädäntöä. Tietosuojalain säätämisen yhteydessä tarvitaan myös vielä kiteytystä siitä, miltä osin tarvittavat täydentävät säännökset ovat tietosuojalaissa ja milloin tarvitaan vielä alakohtaista erityislainsäädäntöä. Lisäksi on tarpeen ohjata lainsoveltajia siihen, miten tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia ja alakohtaisia erityislakeja tulee soveltaa yhdessä.

Tietosuojalain suhde ylimpään laillisuusvalvontaan ja hallintokanteluiden käsittelyyn

Tietosuoja-asetus pyrkii suojaamaan oikeudenhoidon riippumattomuuden. Tämä ilmenee tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan d alakohdasta. Perustuslain 110 §:n 1 momentin erityisyyttäjä roolissa ylimmät laillisuusvalvojat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri jäävät tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Ylimpien laillisuusvalvojen toiminta ei myöskään 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Tietosuojalaille on kuitenkin tarkoitus laajentaa tietosuoja-asetuksen soveltamisalaa unionin oikeuden ulkopuolelle.

Oikeus kannella perustuslaissa säädetyille ylimmille laillisuusvalvoille on perustuslakiin pohjautuva ja laissa säädetty menettely yksilöille ja yhteisöille sekä muille oikeushenkilöille suojata oikeuksiaan ja hakea oikeusturvaa. Tässä tarkoituksessa perustuslaissa säädetyt ja laissa tarkemmin säädetyt tehtävänsä toteuttamiseksi ylimmät laillisuusvalvojat myös käsittelevät henkilötietoja ja säännöllisesti myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja. Tämä käsittely on perusteltua lukea tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan f kohtaan ja on siten oikeutettua jo tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kappaleen c ja e kohtien nojalla. Samoin hallintolaissa tai tarkemmin erityislainsäädännössä säädetty hallintokantelu on oikeussuojan hakemisen yksi muoto.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole käsitelty hallintokantelun käsittelyn yhteydessä eri viranomaisissa tapahtuvan tietojen käsittelyn suhdetta tietosuoja-asetuksen säännöksiin. Tätä asiaa voidaan eduskuntakäsittelyn yhteydessä vielä selkeyttää.

EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalan laajentaminen esitetyllä lailla tuo kansallisen viranomaisen suorittamat valvonta- ja tarkastustehtävät asetuksen soveltamisalan piiriin. Lakiluonnoksessa on tunnistettu tarve poiketa mm. verotukseen ja julkiseen talouteen liittyvien valvontatehtävien osalta velvollisuudesta toimittaa tiedot rekisteröidylle ja velvollisuutta ilmoittaa käsittelystä ehdotetaan rajoitettavaksi 33 §:n 1 momentin säännöllä. Poikkeusta ei ole kuitenkaan ulotettu kaikkeen laillisuusvalvontaan ja viranomaisen oman toiminnan laillisuuden valvontaan. Laillisuusvalvontaa suorittavalle viranomaiselle toimitetuissa asiakirjoissa on usein henkilötietoja, joiden käsittelystä tulisi, ilman mitään säädettyä rajoitusta, ilmoittaa.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen samoin kuin muiden viranomaisen toiminnan laillisuuden valvontaa suorittavien tehtävien hoitamisen tehokkuuden kannalta on tärkeää, että laillisuusvalvonnassa nykyisin noudatettua käytäntöä, jonka mukaan laillisuusvalvojille toimitetuissa kantelukirjoituksissa mainituille henkilöille ei tarvitse ilmoittaa käsittelystä, ei ole tarkoitus muuttaa.

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely

Kiinnitän huomiota ehdotuksen 6 §:ään, joka koskee erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa käsittelyä. Erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn sallimista koskevan 6 §:n 1 momentin suhde yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohtaan on jossain määrin epäselvä. Erityisten henkilötietojen käsittelyn sallivat kohdat ovat osin päällekkäisiä yleisen tietosuoja-asetuksen sallimisperusteiden kanssa. Näin on esimerkiksi tietosuojalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 2) kohdan ja yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g) alakohdan osalta. EU:n tietosuoja-asetuksen edellä mainittu artikla rajoittaa erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelyä siten, että käsittelyn edellytyksenä on paitsi käsittelystä lailla säätäminen myös se, että käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä ja oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden. Näitä vaatimuksia ei ainakaan nimenomaisesti ole sisällytetty tietosuojalakiehdotuksen kyseiseen kohtaan. Tarkoitus lienee, että säätämisen tarve tärkeää yleistä etua koskevasta syystä ja käsittelyn oikeasuhtaisuus tavoitteeseen nähden arvioidaan ja perustellaan kunkin erityislain säätämisen yhteydessä.

Eri erityislaeissa on voimassa olevia säännöksiä yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamien erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä ja eri toimijoilla on lakisääteisiä tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttää näiden tietojen käsittelyä. On huomattava, että näitä säädöksiä annettaessa tietojen käsittelyoikeutta ei ainakaan kaikissa tapauksissa ole arvioitu yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g) alakohdan tarkoittaman tärkeän yleisen edun ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Eduskunnan valiokunta-asiakirjoissa yleisen tietosuojalain säätämisen yhteydessä voisi olla tarpeen korostaa tärkeän yleisen edun ja käsittelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksia ja sitä, että nämä täytyy selkeästi ja asianmukaisesti aina arvioida erillislainsäädännön valmistelun ja säätämisen yhteydessä. Tältä osin kyse ei ole tavanomaisesta lainsäätäjän harkinnasta vaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen oikeudellisesti velvoittavan vaatimuksen toteuttamisesta.

Tietosuojavaalutetun asema, tehtävät ja toimivaltuudet

Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan henkilötietojen suojaa koskevasta artiklasta ilmenee, että riippumattomien tietosuojaviranomaisten harjoittama henkilötietojen suojan toteutumisen valvonta on osa tehokasta oikeutta henkilötietojen suojaan. Tietosuojalainsäädännön hyvin laaja soveltamisala digitalisoituneessa yhteiskunnassa ja vaikeaselkoisuus osaltaan vielä korostavat tietosuojaviranomaisten suorittaman ohjauksen ja neuvonnan merkitystä. Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että muun muassa julkisuusperiaatteen toteuttaminen sekä sananvapauden to-

teuttamiseksi journalistisessa tarkoituksessa tehtävät poikkeukset tietosuojaan ovat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen myötä tietosuojalainsäädäntöä koskevia tulkintakysymyksiä, Tietosuojavaltuutetun tehtävien määrän ja tehtäväalan voidaan näin arvioida kasvavan ja on erittäin tärkeää, että tietosuojavaltuutetulla ja sen toimistolla on edellytykset toiminnallisesti riippumattomalla, joutuisalla ja tasapainoisella tavalla ohjata lainsäädännön soveltamista ja hyödyntää siinä monipuolista asiantuntemusta.

Hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan tietosuojavaltuutetun tehtävien määrän kasvua ja sille tehtyjen ilmoitusten ja tietosuojavaltuutetun toimenpiteiden määrään lisääntymistä. Hallituksen esityksen perusteluihin tehtävien ennakoitavasta kasvusta on perusteltua yhtyä.

EU:n tietosuoja-asetuksen 52 artiklassa on ehdotettua tietosuojalakia laajempi sääntely tietosuojaviranomaisen riippumattomuudesta. Mainitun artiklan 4 kohta edellyttää, että jäsenvaltioiden on varmistettava tietosuojan valvontaviranomaisen riittävät resurssit. Uudet ja laajat valvontatehtävät korostavat riippumattomuuden taloudellisenkin ulottuvuuden merkitystä. Asialla on huomattavaksi arvioitava merkitys myös perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvautuvan hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiselle henkilötietojen suojaan ja tietojenkäsittelyyn liittyvissä asioissa. Kiinnitän huomiota siihen, että on tarvetta arvioida ja huolehtia tietosuojavaltuutetun ja tämän toimiston edellytyksistä ja voimavaroista toiminnallisesti riippumattomalla tavalla tietosuoja-asetuksen 52 artiklan mukaisesti huolehtia sille säädettävistä tehtävistä.

EU:n yleinen tietosuoja-asetus edellyttää myös tehokkaita ja oikeasuhtaisia sanktioita tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä keskustelukysymyksenä on ollut pitäisikö hallinnolliset sanktiot ulottaa myös julkisiin viranomaisiin ja vastaaviin. Totean tältä osin, että minulla ei ole huomautettavaa hallituksen esitykseen. On kuitenkin huolehdittava siitä, että tietosuojan rakenteellisiin ja systeemisiin puutteisiin voidaan tehokkaasti puuttua myös julkisella sektorilla. Yksittäisten virkamiesten rikosoikeudellinen vastuu tai ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonta eivät ole siinä sellaisenaan riittäviä keinoja. Kuitenkin hallinnollisten sanktioiden asettaminen yhden lainsäädännön näkökulmasta julkiselle viranomaiselle olisi Suomen oikeusjärjestyksessä poikkeuksellinen ratkaisu. Tietosuojavaltuutetulla olisi hallituksen esityksen mukaan toimivalta käyttää uhkasakkoa ja vastaavia keinoja rakenteellisten ja systeemisten ongelmien korjaamisessa. On syytä korostaa, että tietosuojalainsäädännön asianmukainen toteuttaminen lähtee jo tietojärjestelmien ja tietojenkäsittelyn suunnitteluratkaisusta ja lainvalmistelusta, minkä vuoksi tehokkaat keinot puuttua rakenteellisiin ja systeemisiin ongelmiin ovat tarpeellisia. Viranomaisiin kohdistuvien hallinnollisten seuraamusmaksujen toimivuus tässä ei hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla ole kuitenkaan selvä. Tarvitaan pikemminkin eri valvonta- ja ohjauskeinojen kokonaisuudesta muodostuvaa tehokkuutta.

Lopuksi totean, että tietosuojavaltuutetun ja tämän toimiston toiminta on eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslaissa säädetyn ylimmän laillisuusvalvonnan piirissä.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
