

11.4.2018

EOAK/1655/2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite: HE 9/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi – hallintovaliokunnan kuuleminen 12.4.2018

Yleistä

Esityksen keskeisenä tavoitteena on kansallisen liikkumavaran käyttäminen siten, että nykytila säilyisi mahdollisimman laajasti. Tähän ei ole huomauttamista ottaen huomioon voimassa olevan henkilötietolain kattavuus.

Valvonta

Yleinen tietosuoja-asetus ei säädä yksityiskohtaisesti valvontaviranomaisen tehtävistä tai organisaatiosta. Hallituksen esityksessä yleisen tietosuoja-asetuksen valvonta uskottaisiin tietosuojavaltuutetulle, jonka organisaatioon ja tehtäviin tulisi muutoksia.

Tietosuojavaltuutetun toimiston organisointi ehdotetaan tehtäväksi pitkälti vastaavasti kuin miten oikeusasiamiehen kanslia on järjestetty. Pidän tätä peruslinjausta kannatettavana niin toiminnallisesti kuin periaatteellisesti, apulaistietosuojavaltuutetun riippumattomuuden kannalta. Itsenäisesti ja riippumattomasti toimiva apulaistietosuojavaltuutettu merkitsisi myös välttämättömänä nähtävää lisäresurssia uusiin toimintoihin.

Toiminnan riippumattomuuden kannalta epätydyttävänä sitä vastoin näen sen, että ehdotus puhuu täsmennyttömästi yhdestä tai useammasta apulaistietosuojavaltuutetusta (9 §:n 1 momentti). Ehdotuksen mukainen malli tarkoittaisi sitä, että vaikka apulaistietosuojavaltuutetun virkoja olisi useampi kuin yksi, olisi yhtä useamman viran säilyminen lähtökohtaisesti aina epävarmaa. Viiden vuoden määräaika (11 §) on itsessään riittävän pitkä riippumattomasti tapahtuvalle viranhoidolle. Kuitenkin epävarmuus itse viran olemassaolosta on tekijä, joka voi merkittävästikin vaikuttaa apulaistietosuojavaltuutetun viranhoidon ja sen riippumattomuuteen. Pitäisin perusteltuna, että tietosuojalaissa säädettäisiin nimenomaisesti apulaistietosuojavaltuutetun virkojen lukumäärästä.

Tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetun tehtävät ovat korostetun perusoikeussidonnaisia. Perustuslain 22 §:n toimeksiannon kautta julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia perusoikeussuojan tehokkaasta toteuttamisesta myös toimivaltaisen viranomaisen riittävän resursoinnin puolesta. Nyt perustellusti ehdotetaan (s. 64–65) lisäresursseja tietosuojavaltuutetun toimistoon. Minulla ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia arvioida, missä määrin nyt ehdotetut lisäresurssit vastaisivat niitä tarpeita, jotka ilmenevät muun muassa TATTI-työryhmän mietinnön liitteenä olevasta tietosuojavaltuutetun toimiston resurssitarpeita koskevasta muistiosta. Pidän tärkeänä, että tietosuojavaltuutetun toimiston resurssien riittävyyttä seurataan aktiivisesti ja että resurssipanostusta tarpeen vaatiessa tarkistetaan.

Suhde ylimpiin laillisuusvalvojiin

Ehdotuksessa todetaan (s. 55), että ”Tietosuojavaltuutetun toimisto säilyisi nykytilaa vastaavasti eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ylimmän laillisuusvalvonnan sekä valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan piirissä.” Tältä osin vakiintunut asiointi siis pysyisi ennallaan.

Tässä yhteydessä merkille voidaan panna yleisen tietosuojasetuksen 52 artiklassa asetetut vaatimukset valvontaviranomaisen riippumattomuudelle. Asetus näyttää mahdollistavan valtiontalouden tarkastusviraston toimesta tapahtuvan tietosuojavaltuutettuun kohdistuvan ”varainhoidon valvonnan” (52 artiklan 6 kohta). Asetuksen 52 artikla ei nimenomaisesti tunnista muunlaista yleisen tietosuojasetuksen valvontaviranomaiseen kohdistuvaa valvontaa.

Yleisessä tietosuojasetuksessa oikeusasiamiestä ei ole suljettu pois asetuksen soveltamisalasta. Ehdotetulla tietosuojalailla ei luonnollisesti voida muuttaa EU:n asetuksen soveltamisalaa koskevia säännöksiä. Tällä kohdin voidaan vain todeta yleisessä tietosuojasetuksessa oleva ”valuvika” siinä, että eduskunnan oikeusasiamiehen (ja valtioneuvoston oikeuskanslerin) kaltaisia toimijoita ei ole asetuksen valmisteluvaiheissa ymmärretty sulkea pois asetuksen valvonnan soveltamisalasta vastaavaan tapaan kuin tuomioistuinten oikeudellisten tehtävien osalta on tehty (yleisen tietosuojasetuksen johdannon 20. kohta). Jos oikeusasiamiehen katsotaan kuuluvan yleisen tietosuojasetuksen ja myös tietosuojavaltuutetun toimesta tapahtuvan valvonnan soveltumisalaan, syntyisi paradoksaalinen tilanne, jossa oikeusasiamies samalla itse valvoo tietosuojavaltuutettua.

Yleinen tietosuojasetus ei ylipäätään ota huomioon oikeusasiamiehen kaltaista laillisuusvalvontainstituutiota. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian näkemyksenä on, että yleistä tietosuojasetusta ei tule soveltaa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävissä. Joka tapauksessa asetusta tulisi jatkossa pyrkiä muuttamaan siten, että se huomioisi oikeusasiamiesten kaltaisten ylimpien laillisuusvalvojen –

jollaisia löytyy lähes kaikista EU:n jäsenmaista, toki vaihtelevin toimivaltuuksin – erityisaseman.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat syytetoimivallan omaavia erityissyyttäjiä, ja koska periaatteessa asia kuin asia laillisuusvalvonnassa voi olla ainakin ”potentiaalinen” virkarikosasia, ei yleistä tietosuoja-asetusta tulisen 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan soveltaa ylimpiin laillisuusvalvojiin. Vähimmillään selvänä on pidettävä, että yleistä tietosuoja-asetusta ei voida soveltaa niissä konkreettisissa tapauksissa, joissa oikeusasiamies (tai oikeuskansleri) tosiasiallisesti hoitaa erityissyyttäjän toimivaltuuksiin liittyviä tehtäviä.

Edelleen, Suomessa tuomioistuinten laillisuusvalvonta on uskottu ylimmille laillisuusvalvoille. Käsittääkseni ylimmät laillisuusvalvojat ovat siten lähinnä yleisen tietosuoja-asetuksen johdannon 20. kohdassa tarkoitettuja oikeuslaitosta valvovia ”erityiselimiä”. Muitakaan tahoja Suomessa ei ole, joilla olisi toimivalta valvoa tuomioistuinten lainkäyttötehtävissä, kun tältä osin tietosuojavaltuutetun toimivaltaa on rajoitettu. Tilanne, jossa ylin laillisuusvalvoja olisi yhtäältä yleisen tietosuoja-asetuksen valvoja (erityiselimenä) ja toisaalta kuuluisi tietosuojavaltuutetun valvonnan piiriin, olisi ristiriitainen.

Eduskunnan oikeusasiamies on 7.9.2017 lausunnossaan oikeusministeriölle yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnöstä ja työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi tietosuojalaiksi (EOAK/4185/2017) katsonut, että ”Oikeusasiamiehen riippumattomuuden ja erityisesti oikeusasiamiehen [tuolloisen esityksen mukaiseen] tietosuojavirastoon kohdistaman valvonnan riippumattomuuden kannalta en pidä mahdollisena, että tietosuojavirasto voisi kohdistaa tutkintaa oikeusasiamieheen tai antaa huomautuksia, varoituksia tai määräyksiä oikeusasiamiehelle (tai oikeuskanslerille), saati määrätä hallinnollista sakkoa.” Nyt hallituksen esityksessä asia sivuutetaan sitä edes mainitsematta.

Yleinen tietosuoja-asetus ei mainitse kansallisia parlamentteja. Tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 a kohdan mukaan asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Viitatussa lausunnossa oikeusasiamies on katsonut, että asian ”Jatkovalmistelussa olisi tarpeen selvittää ja ottaa kantaa siihen, tulisivatko henkilötietoasetus ja ehdotettu tietosuojalaki soveltumaan Suomen eduskuntaan ja sen virastoihin ja jos kyllä, miltä osin.” Tällaista jatkovalmistelua ei näytä suoritetun.

Oikeusturva ja seuraamukset

Hallituksen esityksessä katsotaan perustellusti, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset hallinnolliset seuraamusmaksut olisivat rangaistusluonteisia (s. 44–46 ja 101). Arvio on todennäköisesti oikea ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä kehittyneet niin sanotut Engel-kriteerit. Sikäli kuin arvioitavana oleva teko on luonteeltaan näiden kriteerien mukaan rikosprosessu-

aalinen, edellytetään teosta määrättäviä sanktioita koskevassa menettelyssä rikosprosessuaalisten oikeusturvatakeiden toteutumisesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaista tosin on, että ensi vaiheen prosessuaaliset vaatimukset eivät välttämättä ole täysin samat kuin rikosprosessin ydinalueella (ks. EIT Jussila v. Suomi, 2006, kohta 43).

Olen vastustanut hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä viranomaisille ja tältä osin kannatankin nyt hallituksen esityksessä tältä osin tehtyä linjausta.

Viranomaiselle määrätyn hallinnollisen seuraamusmaksun vaikutukset kohdistuisivat virheellisesti. Viranomaiset ovat yhteiskuntaa ja sen jäseniä varten. Hallinnollisesta seuraamusmaksusta kärsisivät syyttömät hallinnon asiakkaat tai esimerkiksi kuntalaiset, kun määrältään suuri hallinnollinen seuraamusmaksu heikentäisi viranomaisen edellytyksiä hoitaa niitä julkisia tehtäviä, joita varten viranomainen on olemassa. Tietosuoja ei mitenkään voi olla sellainen oikeushyvä, jonka loukkaaminen oikeuttaisi hallinnollisen sakon kautta tosiasiallisesti loukkaamaan muita oikeushyviä ja muiden perusoikeuksien toteutumista viranomaisten toiminnassa.

Tulkinnallisia tilanteita on odotettavissa julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten toimijoiden osalta, joihin hallinnolliset seuraamusmaksut hallituksen esityksen mukaan ulottuisivat. Esityksen perusteluissa viitataan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohtaan ja todetaan, että ”liikkumavara koskee ainoastaan viranomaisia” (s. 105). Mainitussa artiklakohdassa kuitenkin tarkkaan ottaen puhutaan paitsi viranomaisista, myös ”julkishallinnon elimistä”. Hallituksen esityksen perusteluissa asiaa ei käsitellä tämän enempää eikä lainkaan avata sitä, millä perusteilla tahojen, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää, ilmeisesti katsotaan jäävän julkishallinnon elin -käsitteen ulkopuolelle.

Erityisesti viimeksi mainitun kaltaisissa rajanvetotilanteissa, mutta yleisemminkin, menettelyn seuraamusmaksun määräämisessä tulisi mahdollistaa asian perusteellinen käsittely ja sen tulisi täyttää hyvältä hallinnolta ja mahdollisuuksien mukaan myös oikeudenmukaiselta oikeudenkäynniltä edellytettävät takeet.

Nyt 25 §:ssä ei ehdoteta mitään erityisiä menettelysääntöjä hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiselle. Menettelyyn tietosuojavaltuutetun toimistossa sovellettaisiin hallintolakia, täytäntöönpanoon lakia sakon täytäntöönpanosta ja muutoksenhakuun hallintolainkäyttölakia (jatkossa HE 29/2018 vp ehdotettua lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa).

Pidän varsin ongelmallisena sitä, että rangaistusluonteisen sanktion määrääminen tapahtuisi yksinomaan hallintolain mukaisessa menettelyssä. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset hallinnolliset sakot ovat abstraktilta ankaruustasoltaan täysin eri mittaluokassa kuin mikä on ollut suomalaisen (rikos- tai hallinto-oikeudellisen) oikeusjärjestel-

män perinne. Tästäkin syystä pidän tärkeänä, että hallinnollisen sakkon määräämistä koskevat asiat käsiteltäisiin jo ensi vaiheessa mahdollisimman perusteellisesti.

Nyt puhtaasti hallinnolliselle menettelylle perustuvassa ehdotuksessa ei oteta kantaa moniin prosessuaalisiin kysymyksiin, jotka voivat tulla esille viimeistään asian hallinto-oikeuskäsittelyssä (kuten: viranomaisen selvittämisvelvollisuus ja sen suhde asianosaisen mahdolliseen vaitiolo-oikeuteen, itsekriminointisuoja, oikeus käyttää avustajaa ja niin edelleen).

Hallituksen esityksessä on luovuttu edeltävässä valmistelussa kaa-vaillusta seuraamuslautakunnasta. Aikaisemmin ehdotettiin, että seuraamuslautakunnan olisi tullut toimittaa suullinen käsittely, jos asianosainen pyytää sitä. Suullisessa käsittelyssä olisi voitu kuulla asianosaisia, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä. Seuraamuslautakunnan sijasta nyt ehdotetaan asiantuntijalautakuntaa. Sen tehtävät (17 §) olisivat siinä määrin yleisesti määriteltäviä, että se ilmeisesti voisi olla käytettävissä lausunnonantajana myös hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisessä. Asiantuntijalautakunnalla ei kuitenkaan olisi muodollista päätösvaltaa. Lautakunnan käyttäminen ei yksin vastaisi edellä käsiteltäviin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin.

Selvyyden vuoksi totean, että en näe suoranaista estettä nyt ehdotetulle menettelylle. Menettely tietosuojavaltuutetun toimistossa vaikuttaisi jossain määrin rinnastuvan veronkorotuksen määräämiseen hallinnollisessa menettelyssä. Molemmissa prosesseissa kyse on potentiaalisesti erittäin ankarista rangaistusluonteisista hallinnollisista sanktioista, joista päätetään ensi vaiheessa hallintoviranomaisessa mutta joista voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Tarpeettomien hallinto-oikeusvalitusten välttämiseksi pitäisin silti perusteltuna, että tässä erityistilanteessa menettelyn oikeusturvatakeista jo hallinnollisen päätöksenteon vaiheessa säädettäisiin täsmällisemmin kuin vain viittaamalla hallintolakiin. Tarkkuutta menettelyllisissä kysymyksissä korostaa myös yleisen tietosuoja-asetuksen valvonnan yhtenä erityispiirteenä oleva mahdollisuus käyttää kotirauhaan suoraan puuttuvia tutkintatoimivaltuuksia (19 §:n 2 momentti ja 20 §). Tällaisten keinojen käyttö on omiaan tuottamaan tulkintaerimielisyyksiä toimenpiteen käytön laillisuudesta ja perusteiden täyttymisestä ja sitä kautta myös hyödyntämiskieltoväitteitä.

Suhde julkisuuslainsäädäntöön

Tietosuojalain 28 §:ään (julkisuusperiaate) ehdotetaan säännöstä, joka pienistä sanonnallisista eroista huolimatta vastaisi asiallisesti voimassa olevan (kumottavaksi ehdotetun) henkilötietolain 8 §:n 4 momenttia. Hallituksen esityksen mukaan julkisuuslain muutostarpeita arvioidaan myöhemmin erikseen. Näin ollen nyt jää voimaan julki-

suuslain 16 §:n 3 momentin säännös, jossa henkilötietojen sähköisessä muodossa saamisen osalta viranomaisen henkilörekistereistä viitataan henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaiseen oikeuteen tallettaa ja käyttää henkilötietoja.

Yleisen tietosuojasetuksen myötä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden edellytykset muuttuvat ja osin väljentyvät nykyisestä. Tästä syystä myös julkisuuslain 16 §:n 3 momentin viittaussäännöksen mukainen suoja henkilötiedoille muuttuu. Ylipäättään julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi on välttämätöntä jossain määrin poiketa henkilötietojen käsittelyn edellyttämästä käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Henkilötietojen suojaa koskevassa lainsäädännössä henkilörekisterin käsitteellä ei ole enää vastaavaa merkitystä kuin henkilötietolakia säädetäessä noin 20 vuotta sitten.

Hallituksen esityksessä (s. 73) tuodaan asianmukaisesti esiin TATTI-työryhmämietinnöstä annettu lausuntopalaute, jonka valtaosa pitää julkisuuslain muuttamista välttämättömänä tietosuojalain säätämisen johdosta. Tämä on ollut ja edelleen on myös oma kantani. Pidän tärkeänä, että viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain muutostarpeet selvitetään.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen