

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö

Mietintöjä ja lausuntoja 8/2018

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö

Oikeusministeriö, Helsinki 2018

Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-683-3

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	8.3.2018	
Tekijät	Työryhmä; pj Pekka Nurmi; sihteeri erityisasiantuntija Tanja Jaatinen, ylitarkastaja Anna Hänninen, lainsäädäntöneuvos Anu Talus ja erityisasiantuntija Leena Vettenranta		
Julkaisun nimi	EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 8/2018		
Diaari/hankenumero	OM 21/41/2016 OM005:00/2017	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-952-259-683-3	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-683-3		
Sivumäärä	42	Kieli	suomi
Asiasanat	henkilötietojen suoja, tietosuoja, työryhmät		
Tiivistelmä <p>Oikeusministeriö asetti 17.2.2016 työryhmän (ns. TATTI-työryhmä) selvittämään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarvetta ja valmistelemaan yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämiä muutoksia henkilötietojen käsittelystä annettuun yleiseen kansalliseen lainsäädäntöön, mukaan lukien kansallista tietosuojan valvontaviranomaista koskeva lainsäädäntö. Työryhmän tuli niin ikään esittää periaatteet kansallisen liikkumavaran tarkoituksenmukaisesta käytöstä sekä koordinoida asiasta annetun erityislainsäädännön tarkistamiseksi tarpeellista lainvalmistelutyötä. Työryhmän toimikausi oli 17.2.2016–16.2.2018.</p> <p>Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa lainsäädännön muutoksiksi hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministerille 21.6.2017 (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017). Mietintö sisälsi ehdotuksen uudeksi yleiseksi tietosuojalajiksi. Tämän jälkeen työryhmä on jatkanut työtään muiden tehtäviensä osalta.</p> <p>Loppumietinnössään työryhmä esittää toimeksiantonsa mukaisesti kannanottoja yleisen tietosuoja-asetuksen jättämien kansallisen liikkumavaran käytöstä, perusoikeussäännösten merkityksestä tässä suhteessa sekä erityislainsäädännön uudistamisen tarpeesta samoin kuin uudistamistyössä noudatettavista periaatteista. Työryhmä nostaa loppumietinnössään myös esiin joitakin yksityiskohtia, jotka erityislainsäädäntöä koskevassa lainvalmistelussa olisi syytä ottaa sen mielestä huomioon.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Helsinki 2018		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	8.3.2018	
Författare	Arbetsgrupp; ordf. Pekka Nurmi, sekreterare Tanja Jaatinen, specialsakkunnig, Anna Hänninen, överinspektör, Anu Talus, lagstiftningsråd, och Leena Vettenranta, specialsakkunnig		
Publikationens titel	Slutbetänkande av arbetsgruppen för genomförande av EU:s allmänna dataskyddsförordning (TATTI)		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 8/2018		
Diarie-/projektnummer	OM 21/41/2016 OM005:00/2017	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-952-259-683-3	ISSN PDF	1798-7105
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-683-3		
Sidantal	42	Språk	finska
Nyckelord	skydd för personuppgifter, dataskydd, arbetsgrupper		
Referat	<p>Referat</p> <p>Justitieministeriet tillsatte den 17 februari 2016 en arbetsgrupp (s.k. TATTI) för att utreda behovet av nationella lagstiftningsåtgärder till följd av EU:s allmänna dataskyddsförordning och för att bereda de ändringar som den allmänna dataskyddsförordningen förutsätter i den allmänna nationella lagstiftningen om behandlingen av personuppgifter och lagstiftningen om den nationella tillsynsmyndigheten. Arbetsgruppen skulle också föreslå principer för hur det nationella spelrum som dataskyddsförordningen medför kan utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt och samordna det lagstiftningsarbete som utförs för att se över speciallagstiftningen om detta. Arbetsgruppens mandattid var 17.2.2016–16.2.2018.</p> <p>Arbetsgruppens förslag till lagstiftning skulle ha formen av en regeringsproposition. Arbetsgruppen lämnade sitt betänkande till justitieministeriet den 21 juni 2017 (justitieministeriet, betänkanden och utlåtanden 35/2017). I betänkandet ingick ett förslag till en ny dataskyddslag. Efter det har arbetsgruppen fortsatt med sina andra uppgifter.</p> <p>I sitt slutbetänkande tar arbetsgruppen enligt sitt uppdrag ställning till hur det nationella spelrum som dataskyddsförordningen medför kan utnyttjas och betydelsen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna med avseende på detta samt behovet att se över speciallagstiftningen och principerna som ska iakttas i reformarbetet. I slutbetänkandet lyfter arbetsgruppen också fram vissa detaljer som enligt den bör beaktas i beredningen av speciallagstiftningen..</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Tryckort och år	Helsingfors 2018		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Euroopan unioni (EU) antoi keväällä 2016 asetuksen luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (EU 2016/679, jäljempänä *yleinen tietosuojasetus*). Yleinen tietosuojasetus tulee 25.5.2018 lähtien suoraan sovellettavaksi EU:n jäsenmaissa. Yleinen tietosuojasetus jättää kuitenkin jäsenvaltioille jonkin verran kansallista liikkumavaraa.

Oikeusministeriö asetti 17.2.2016 työryhmän (jäljempänä *TATTI-työryhmä* tai *työryhmä*) selvittämään yleisen tietosuojasetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarvetta ja valmistelemaan yleisen tietosuojasetuksen edellyttämiä muutoksia henkilötietojen käsittelystä annettuun yleiseen kansalliseen lainsäädäntöön, mukaan lukien kansallista tietosuojan valvontaviranomaista koskeva lainsäädäntö. Työryhmän tuli niin ikään esittää periaatteet kansallisen liikkumavaran tarkoituksenmukaisesta käytöstä sekä koordinoita asiasta annetun erityislainsäädännön tarkistamiseksi tarpeellista lainvalmistelutyötä. Työryhmän toimikausi on 17.2.2016–16.2.2018.

Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa lainsäädännön muutoksiksi hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä luovutti tätä koskevan mietintönsä oikeusministeriölle 21.6.2017 (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017). Tämän jälkeen työryhmä on jatkanut työtään muiden tehtäviensä osalta ja laatinut loppumietintönsä näihin liittyen.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin oikeustieteen lisensiaatti Pekka Nurmi.

Työryhmän kokoonpanossa on tapahtunut sen toimikautena lukuisia muutoksia. Työryhmän toimikauden päättyessä työryhmän jäsenenä toimivat lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro valtioneuvoston kansliasta, lakimies Tommy Walkila ulkoministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Anu Talus oikeusministeriöstä, erityisasiantuntija Tiina Mantele sisäministeriöstä, hallitussihteeri Perttu Wasenius puolustusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Immo Aakkula

opetus- ja kulttuuriministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Kirsi Taipale maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Silja Ruokola liikenne- ja viestintäministeriöstä, erityisasiantuntija Marja Penttilä sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Johanna Ylitepsa työ- ja elinkeinoministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jaana Junnila ympäristöministeriöstä, ylitarkastaja Raisa Leivonen tietosuojavaltuutetun toimistosta, johtava lakimies Ida Sulin Suomen Kuntaliitosta, asiantuntija Niina Harjunheimo Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, lakimies Paula Ilveskivi Akava ry:stä edustaen myös Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:tä, lakimies Timo Niemi Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry:stä sekä professori Päivi Korpisaari Helsingin yliopistosta.

Työryhmän sihteeriksi määrättiin oikeusministeriöstä Anu Talus, neuvotteleva virkamies Leena Rantalankila ja erityisasiantuntija Leena Vettenranta. Rantalankila toimi tehtävässä kesäkuuhun 2017 saakka. Työryhmä on lisäksi ottanut sihteerikseen 8.6.2016 alkaen ylitarkastaja Anna Hännisen tietosuojavaltuutetun toimistosta ja 8.11.2016 alkaen erityisasiantuntija Tanja Jaatisen oikeusministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut yhteensä 28 kertaa, joista seitsemän kertaa mietinnön 35/2017 luovuttamisen jälkeen.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti loppumietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 16 päivänä helmikuuta 2018



Pekka Nurmi



Sanna Helopuro



Tommy Walkila



Anu Talus

Tiina Mantere

Perttu Wasenius

Sami Kivivasara

Immo Aakkula

Kirsi Taipale


Silja Ruokola


Marja Penttilä

Johanna Ylitepsa

Jaana Junnila



Raisa Leivonen



Ida Sulin



Niina Harjunheimo

Paula Ilveskivi



Timo Niemi

Päivi Korpisaari



Tanja Jaatinen



Anna Hänninen

Leena Vettenranta

Sisältö

1	Työryhmän tehtävä ja sen suorittaminen.....	13
2	Henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön kehitys.....	15
3	Työryhmän kannanotot	19
3.1	Liikkumavaran käyttö	19
3.2	Perusoikeussäännösten merkitys	20
3.3	Erityislainsäädännön uudistaminen	26
3.3.1	Lähtökohtia.....	26
3.3.2	Erityissääntelyn nykytilasta	27
3.3.3	Sääntelytarpeen arviointia	29
3.3.3	Lainvalmistelua koskevia huomioita	32
3.4	Muu lainsäädännön kehittäminen	35
4	Johtopäätökset	38

1 Työryhmän tehtävä ja sen suorittaminen

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan

1. selvittää Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarve sekä erityisesti se, onko voimassa olevan henkilötietolain kaltaiselle yleiselle kansalliselle tietosuojalainsäädännölle tarvetta ja valmistella ehdotus asiasta mahdollisesti tarvittavaksi yleiseksi lainsäädännöksi;
2. selvittää, onko kansallista tietosuojaviranomaista koskevaa kansallista lainsäädäntöä tarpeen tarkistaa ja valmistella ehdotus tarvittavaksi lainsäädännöksi kansallisesta tietosuojaviranomaisesta, sen organisaatiosta, tehtävistä ja toimivaltuuksista;
3. selvittää tietosuoja-asetuksen jäsenvaltion lainsäädännölle jättämän kansallisen liikkumavaran antamat mahdollisuudet sekä esittää periaatteet liikkumavaran tarkoituksenmukaisesta käytöstä; ja
4. koordinoita ja avustaa henkilötietojen käsittelystä annetun erityislainsäädännön tarkistamiseksi tehtävää lainvalmistelutyötä.

Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman tavoite pidättäytyä kansallisesta lisäsäätelystä Euroopan unionin lainsäädännön toimeenpanossa samoin kuin tavoitteet vahvistaa kansalaisten oikeutta valvoa ja päättää itseään koskevien tietojen käytöstä sekä varmistaa tietojen sujuva siirtyminen viranomaisten välillä. Lisäksi tuli kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin luopua tarpeettomasta erityissäätelystä.

Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa lainsäädännön muutoksiksi hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän tuli saada mietintönsä lainsäädännön muutosehdotuksista valmiiksi 31.5.2017 mennessä.

Työryhmä keskittyi toimikautensa aluksi erityisesti toimeksiannon mukaisiin tehtäviin 1 ja 2, mutta käsitteli osin myös liikkumavaran käyttöä ja yleistä ohjeistusta erityislain-

säädännön tarkistamista koskevaan työhön liittyen. Työryhmä luovutti näitä koskevan mietintönsä 21.6.2017.

Mietinnön luovuttamisen jälkeen EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää yleistä lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen valmistelu on jatkunut oikeusministeriössä virkatyönä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle maaliskuun alkupuolella. Ahvenanmaan maakuntahallitus julkaisi ehdotuksensa maakunnan tietosuojalainsäädännöksi lokakuussa 2017 (Lagförslag om dataskydd).¹ Ehdotuksen viimeistelyssä on tarkoitus ottaa huomioon tietosuojalakia koskevan esityksen sisältö.

Tässä loppumietinnössään työryhmä esittää toimeksiannon tehtävien 3 ja 4 mukaisesti kannanottoja yleisen tietosuoja-asetuksen jättämisen kansallisen liikkumavaran käytöstä, perusoikeussäännösten merkityksestä tässä suhteessa sekä erityislainsäädännön uudistamisen tarpeesta samoin kuin uudistamistyössä noudatettavista periaatteista. Työryhmä nostaa myös esiin joitakin yksityiskohtia, jotka erityislainsäädäntöä koskevassa lainvalmistelussa on otettava huomioon. Työryhmä on keskustellut eräistä vireillä olleista erityislainsäädännön valmisteluhankkeista, mutta ei ole voinut käsitellä näitä yksityiskohtaisemmin. Työryhmän näkemykset on tiivistetysti kirjattu johtopäätöksiksi mietinnön loppuun.

Yksityisyyden suojaa henkilötietojen käsittelyssä koskevalla lainsäädännöllä on Suomessa jo pitkä historia. Yleisen tietosuoja-asetuksen jättämisen kansallisen liikkumavaran käytössä on syytä ottaa huomioon voimassa olevan lainsäädännön toimiviksi osoittautuneet sääntelyt samoin kuin kansallisen oikeusjärjestyksen periaatteet ja rakenteet ylipäänsä. Taustaksi kannanotoilleen työryhmä kuvaa seuraavassa jaksossa lyhyesti henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön kehitystä.

¹ http://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/lfx20172018_181017.pdf.

2 Henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön kehitys

Henkilörekisterilaki

Suomessa tietosuojalainsäädännön kansallinen valmistelu alkoi 1970-luvun alkupuolella. Tästä valmistelusta voidaan mainita tietosuojatoimikunnan mietintö 1972:B 31 ja tietojärjestelmäkomitean mietintö 1974:110. Komitea lakkautettiin vuonna 1975. Tämän jälkeen tietosuojalainsäädännön valmistelu siirtyi kehityksen seurantavaiheeseen, minä aikana julkaistiin muun muassa oikeusministeriön henkilörekisterityöryhmän väliraportti (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 19/1977).

Lainvalmistelutyö käynnistyi uudelleen, kun valtioneuvosto asetti tietosuojakomitean keväällä 1980. Komitean työlle asetettiin täsmälliset suuntaviivat. Komitea jätti mietintönsä joulukuussa 1981 (1981:66). Mietintöön sisältyi ehdotus henkilörekisterilaiksi, laiksi tietosuojalautakunnasta ja tietosuoja-asiamiehestä sekä laiksi yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain muuttamisesta samoin kuin luonnokset annettaviksi asetuksiksi. Suoritettujen lausuntokierrosten ja virkamiesvalmistelun pohjalta ehdotukset muuttuivat vielä varsin paljon. Hallituksen esitys annettiin keväällä 1986, minkä johdosta eduskunta hyväksyi esityksen eräin muutoksin. Henkilörekisterilaki (471/87) siihen liittyvine lainsäädäntöineen (472–477/87) vahvistettiin tulemaan voimaan 1.1.1988.

Henkilötietolaki

Henkilörekisterilain valmistelun aikana oli seurattu myös kansainvälistä kehitystä. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) oli hyväksynyt vuonna 1980 suosituksen yksityisyyden suojasta ja henkilötietojen rajojen yli tapahtuvasta siirrosta. Suositus on päivitetty vuonna 2013.

Euroopan neuvosto hyväksyi vuonna 1981 sopimuksen yksityisten suojasta henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä (ETS 108, SopS 35 ja 36/92). Sopimusta täydennettiin vuonna 2001 valvontaviranomaisia ja tietojen siirtoa rajojen yli koskevalla lisäpöytäkirjalla (ETS 181). Järjestö on niin ikään laatinut lukuisia suosituksia henkilötietojen käsittelystä eri toimialoilla. Ruotsissa oli tullut voimaan ensimmäinen valtakunnallinen tietosuojalaki (datalagen) jo vuonna 1973.

Mainitun kehityksen tuloksena henkilörekisterilaki sisälsi varsin pitkälle ne elementit, jotka ovat keskeinen osa nykyisinkin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kehitys tuli kuitenkin uuteen vaiheeseen, kun Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi ja kun unionissa oli hyväksytty direktiivi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, 95/46/EY (jäljempänä *henkilötietodirektiivi*). Direktiivi edellytti useissa kohdin henkilörekisterilakia yksityiskohtaisempaa ja rekisteröidyn oikeuksia laajentavaa sääntelyä. Henkilötietodirektiivi määritteli henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn perustason. Suomessa toteutetussa perusoikeusuudistuksessa yksityiselämän suoja oli kirjattu perusoikeudeksi, mihin liittyen henkilötietojen suojasta edellytettiin säädettäväksi tarkemmin lailla. Tarvittiin siis henkilörekisterilainsäädännön kokonaistarkistamista.

Oikeusministeriö asettikin syksyllä 1995 henkilötietotoimikunnan, jonka tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon ehdotus henkilörekisterilain tarkistamisesta. Työssään toimikunnan oli otettava muun ohella huomioon oikeusministeriössä vireillä ollut julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus. Toimikunnan mietinnön (1977:9) ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta annettiin eduskunnalle hallituksen esitys henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 96/1998 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan (PeVL 25/1998 vp) täsmennyksiä vain kahteen kohtaan, jotka koskivat arkaluonteisten tietojen säilytysaikaa ja tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeuden käyttämistä. Hallintovaliokunta ehdotti mietinnössään myös eräitä muita tarkennuksia (HaVM 26/1998). Eduskunnan hyväksymä henkilötietolaki (523/1999) tuli voimaan 1.6.1999.

Samalla päivämäärällä tuli voimaan laki yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 18 a §:n muuttamisesta (526/1999). Pykälässä säädettiin henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä. Vastaava säännös sisällytettiin sittemmin 1.12.1999 voimaan tulleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momenttiin.

Erityislainsäädäntö

Henkilörekisterilaki ja henkilötietolaki ovat henkilötietojen käsittelyn yleissäädoksiä. Kumpaankin lakiin on sisällynyt säännös, jonka mukaan kyseistä lakia on noudatettava, jollei muualla laissa toisin säädetä (henkilörekisterilain 1 §:n 1 momentti ja henkilötietolain 2 §:n 1 momentti).

Suomessa onkin voimassa yleisen lainsäädännön lisäksi runsaasti henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä. Suuri osa voimassa olevasta erityislainsäädännöstä sääntelee viranomaisten suorittamaa henkilötietojen käsittelyä. Erityissäännökset voivat joko säännellä yleislakia tarkemmin henkilötietojen käsittelyä jossakin toiminnassa, tai sitten osoittaa, millainen tietojen käsittelyä on sallittua tai mahdollista yleislaista poiketen. Erityissääntelyn määrää ja laatua on kuvattu tarkemmin jäljempänä jaksossa 3.3.2.

Yleinen tietosuoja-asetus ja sen täytäntöönpano

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat keväällä 2016 EU:n tietosuojarahkettin, johon kuuluivat yleinen tietosuoja-asetus ja ns. rikosasioiden tietosuojarahdirektiivi (direktiivi luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta, EU 2016/680).

Yleisellä tietosuoja-asetuksella kumotaan EU:n henkilötietodirektiivi, joka on Suomessa pantu täytäntöön henkilötietolailla. Yleistä tietosuoja-asetusta aletaan soveltaa 25.5.2018, mihin mennessä myös kansallinen lainsäädäntö on saatettava yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteena on vahvistaa eurooppalaisen henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön yhtenäisyyttä, parantaa yksityisten henkilöiden oikeusturvaa ja tehostaa lainsäädännön täytäntöönpanoa. Näin voidaan edistää tietojen vapaata liikkuvuutta ja taloudellista toimintaa unionin alueella. Asetuksella ja sen täytäntöönpanolla pyritään vahvistamaan luottamusta yhteisiin pelisääntöihin, joissa sovitut velvollisuudet ja oikeudet toteutuvat. Tärkeää näin ollen on, että henkilötietojen suojaa koskevat säännökset ovat mahdollisimman selkeitä ja yhdenmukaisia.

Toisaalta yhteisten sääntöjen toimivuuden kannalta on tärkeää, että säännöt voidaan luontevasti liittää jäsenmaiden kansallisiin oikeus- ja hallintokulttuureihin. Välttämättömänä onkin pidetty sitä, että asetusta jätetään kohtuullisissa määrin liikkumavaraa kansalliselle lainsäätäjälle. Kansalliset lainsäätäjät voivat käyttää yleisen tietosuoja-

asetuksen jättämää liikkumavaraa lähtökohtaisesti joko yleislaille tai erityisin säännöksiin kuitenkin ottaen huomioon, että asetuksen tavoitteiden näkökulmasta kaikkea tarpeetonta ja sääntelykokonaisuuden pirstaloitumiseen johtavaa sääntelyä on vältettävä.

TATTI-työryhmän 21.6.2017 luovuttamaan mietintöön sisältyi ehdotus hallituksen esitykseksi EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi yleiseksi lainsäädännöksi, tietosuojalainiksi. Ehdotuksen valmistelu jatkui lausuntokierroksen jälkeen oikeusministeriössä virkatyönä. Ehdotus hallituksen esitykseksi tietosuojalainiksi on tarkoitus antaa eduskunnalle maaliskuun alkupuolella 2018. Lisäksi eri hallinnonaloilla on käynnissä säädöshankkeita, joiden tarkoituksena on saattaa erityislainsäädäntö yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaiseksi.

3 Työryhmän kannanotot

3.1 Liikkumavaran käyttö

Yleinen tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Yleinen tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Asetus jättää kuitenkin jäsenvaltioille eräissä asioissa kansallista liikkumavaraa.

Kansallisella liikkumavaralla tarkoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen osoittamaa harkintamarginaalia, jonka puitteissa jäsenvaltioiden lainsäätäjien on mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä. Tällä lainsäädännöllä täydennetään tai täsmennetään asetuksen säännöksiä, jotka muodostavat rungon henkilötietojen käsittelyä koskevalle säännöstölle. Täsmentävää tai täydentävää kansallista lainsäädäntöä on siten aina luettava yhdessä yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Yleistä tietosuoja-asetusta täydentävä tai täsmentävä kansallinen lainsäädäntö on mahdollista ainoastaan silloin, kun se tietosuoja-asetuksessa nimenomaisesti sallitaan. Liikkumavaran käyttöä koskevat yleisen tietosuoja-asetuksen säännökset voidaan jakaa velvoittaviin, mahdollistaviin ja huomioonotettaviin säännöksiin. Mahdollistavat säännökset voivat koskea myös asetuksen soveltamista tarkoittavia rajoituksia, esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksien osalta.

TATTI-työryhmän 21.6.2017 luovuttamaan mietintöön sisältyy liikkumavarataulukko. Siinä on käyty asetus läpi artikla artiklalta ja arvioitu, sisältääkö asianomainen artikla kansallista liikkumavaraa ja minkä luonteista tämä mahdollinen liikkumavara on. Lisäksi on esitetty työryhmän ehdotus liikkumavaran käytöstä ja siitä, missä määrin tämä on mahdollista yleislailla. Taulukkoa voidaan hyödyntää arvioitaessa tarvetta ja mahdollisuuksia liikkumavaran käyttöön erityislainsäädännössä, jolloin on kuitenkin otettava huomioon, että liikkumavaran käyttöä yleislailla on mahdollisesti täsmennetty annettavassa hallituksen esityksessä tietosuojalaiksi.

Kansallisen lainsäädännön tarpeellisuutta arvioitaessa on huomattava, että yleinen tietosuoja-asetus on luonteeltaan yksityiskohtaisempi kuin voimassa oleva henkilötietodirektiivi ja sen toimeenpanemiseksi annettu henkilötietolaki. Liikkumavaran käytössä on asetuksen mukaan mahdollista hyödyntää erilaisia säädöstekniikoita (ks. erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappaleet 41 ja 45). Liikkumavaran puitteissa on myös syytä ottaa huomioon kansallisista oloista johtuvat tarpeet. Näitä voivat olla esimerkiksi perustuslain vaatimukset muiltakin kuin yksityiselämän suojaa koskevin osin.

Suomen ja muiden Pohjoismaiden erityispiirteenä on laaja julkisuusperiaate. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan on yleisen edun mukaista, että kansallisen liikkumavaran puitteissa voidaan yhteensovittaa julkisuusperiaate ja henkilötietojen suoja (johdanto-osan kappale 154). Julkisuusperiaatteesta säädetään perustuslaissa. Julkisuuslainsäädäntö ja sen yksityiskohtien yhteensovittaminen henkilötietojen suojan kanssa onkin Suomessa aina ollut erityisen huomion kohteena.

3.2 Perusoikeussäännöstön merkitys

Perustuslain 10 §:n 1 momentti

Perustuslain (731/1999) 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään momentin mukaan tarkemmin lailla.

Perusoikeuksia koskevat kansalliset säännökset uudistettiin 1.8.1995 voimaan tulleella lailla Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995). Tässä yhteydessä hallitusmuotoon lisättiin yksityiselämän suojaa koskeva yleislauseke ja erityinen tietosuoja koskeva säännös, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla.

Perusoikeusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä HE 309/1993 vp antamassaan mietinnössään perustuslakivaliokunta ei lausunut erikseen henkilötietojen suoja koskevasta lisäyksestä, jonka se hyväksyi hallituksen esittämässä muodossa. Hallituksen esityksen 8 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että momentti sisältää myös erityisen tietosuoja koskevan säännöksen, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä. Säännös ei viitannut pelkästään tuolloin voimassa olleeseen henkilörekisterilakiin, vaan edellytti ylipäätään lainsäädännöllisiä järjestelyjä henkilötietojen suojasta. Tietyn tasovaatimuksen henkilötietojen suoja koskevalle

lainsäädännölle asetti Euroopan neuvoston piirissä hyväksytty yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskeva yleissopimus. Nykyinen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Sen 10 §:n 1 momentti vastaa aiemmin voimassa ollutta hallitusmuodon 8 §:n 1 momenttia.

Perustuslain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 1/1998 vp) antamassaan mietinnössä eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslakiehdotuksen sisältämät useat lakiviittaukset ovat yhteydessä ehdotuksen yleispiirteiseen kirjoittamistapaan ja siihen liittyen ajatukseen riittävän joustavasta perustuslaista, jotta valtiosääntöä voitaisiin yksityiskohdissaan vastaisuudessa kehittää tavallisella lailla. Valiokunta totesi, että silloisen hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset on käytännössä sellaisenaan ehdotettu otettavaksi perustuslain 2 lukuun. Näiden säännösten ja niiden sisältämien lakiviittausten tulkinnassa voidaankin nojautua perusoikeusuudistuksen esitöihin samoin kun perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön.²

Mietinnössään perustuslakivaliokunta totesi edelleen, että ehdotuksessa perustuslain säännös on useassa kohdin kytketty läheisesti tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyvarauksiksi. Perustuslakiehdotuksessa näillä lakiviittauksilla on paitsi pidätetty niissä tarkoitetut asiat lain alaan, myös viitattu siihen, että tällaista asiaa koskevan sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Sääntelyvaraus saattaa tällöin myös asiallisesti edellyttää, että siinä tarkoitetusta asiasta säädetään yksityiskohtaisemmin lailla, koska muussa tapauksessa sääntely voisi jäädä aukolliseksi. Tässä mielessä sääntelyvaraukseen voi liittyä lainsäätäjälle osoitetun toimeksiannon piirteitä (PeVM 10/1998 vp s.12). Yksi perustuslakiehdotuksessa käytetyistä sääntelyvarauksen muotoiluista on henkilötietojen suojan osalta käytetty ”säädetään tarkemmin lailla”. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilötietojen suojaa koskeva perusoikeus edellyttää perustuslain tekstiä koskevaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö

Henkilötietolain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että henkilötietojen suojaa koskevan hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja

² PeVM 10/1998 vp, s. 11.

tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla.³

Arkaluonteisten henkilötietojen osalta perustuslakivaliokunta katsoi, että niiden käsittelyn salliminen koskettaa hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Siksi tällaisten tietojen käsittelyn mahdolliseksi tekevien säännösten on oltava täsmällisiä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esitykseen ei sisältynyt säännöksiä arkaluonteisten tietojen säilytysajoista. Asia olisi jäänyt lähinnä lain virheettömyysvaatimuksen varaan, jonka mukaan esimerkiksi vanhentuneita henkilötietoja ei saa käsitellä. Valiokunnan siihenastisen käytännön perusteella oli kuitenkin välttämätöntä säännellä tämä asia nimenomaisesti laissa, jotta laki voitiin säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.⁴

Henkilötietolain 12 §:ään lisättiin hallintovaliokunnan käsittelyssä (HaVM 26/1998 vp) perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioon ottamiseksi 2 momentti, jonka mukaan arkaluonteiset tiedot on poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen kun käsittelylle ei ole 1 momentissa mainittua perustetta. Perustetta ja käsittelyn tarvetta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein, jollei laista tai 1 momentin 13 kohdassa tarkoitusta tietosuojalautakunnan luvasta muuta johdu.

Edelleen perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että tuolloin voimassa olleeseen henkilörekisterilainsäädäntöön sisältyi useita yksilön tietosuojan kannalta merkittäviä säännöksiä, jotka on annettu asetuksen tasolla. Tällaisia olivat henkilörekisteriasetuksen säännökset eräistä erityisrekistereistä, joita ovat tutkimustoimintaan, tilastotoimintaan, suoramarkkinointiin ja osoitepalveluun, luottotietotoimintaan, sukututkimukseen ja henkilömatrikkelien laatimiseen käytetyt henkilörekisterit. Nämä säännökset olikin jo hallituksen esityksessä ehdotettu siirrettäviksi hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin vaatimuksia vastaavasti lakitasoisen sääntelyn piiriin.⁵

Myöhemmässäkin käytännössään perustuslakivaliokunta on katsonut arvioidessaan sääntelyä, joka merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

³ Ks. myös PeVL 14/1998 vp.

⁴ PeVL 25/1998 vp s. 3–4.

⁵ PeVL 25/1998 vp s. 2.

Valiokunta on myöhemmässä käytännössään vakiinnuttanut edellä esiin tuodun kannan, jonka mukaan henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.⁶ Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei kuitenkaan käy ilmi, miksi jo muuten noudatettavan yleislain lisäksi tarvittaisiin kaikissa tapauksissa tällaista erityissääntelyä.

Henkilötietolain on pantu täytäntöön EU:n henkilötietodirektiivi, jota säädettäessä on otettu huomioon kansainväliset ihmis- ja perusoikeusvaatimukset. Niin ikään henkilötietolain säätämisen yhteydessä ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella lain on katsottu täyttävän perustuslain vaatimukset. Nämä yleissäädökset on hyväksytty perustuslainmukaisina ilman, että olisi katsottu näiden lisäksi aina tarvittavan tietyn sisällöistä erityissääntelyä.

Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisissa henkilötietojen suojaa koskevissa lausunnoissaan huomionnut yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon ja pitänyt tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä kartoitetaan erityislainsäädännön tarpeellisuuteen ja alaan liittyviä kysymyksiä.⁷ Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan selvitystyön kannalta merkityksellistä on Suomen perustuslaissa turvatun henkilötietojen suojan suhde yleiseen tietosuoja-asetukseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”estettä ei vaikuta olevan sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla”.

Yleinen tietosuoja-asetus

Yleinen tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä jäsenvaltioissa. Kansallinen lainsäädäntö asetuksen soveltamisalalla on mahdollista ainoastaan asetuksen sen nimenomaan salliessa. Arvioitaessa, onko erityislainsäädäntö välttämätöntä asetuksen täydentämiseksi, ei asetuksen kansallista liikkumavaraa voida siten pitää verrannollisena direktiiviin, joka ei rajoita sitä toimeenpanevaa kansallista lainsäädäntöä samalla tavoin.

EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaan sellainen EU-säädöksen säännös, jolla on välitön oikeusvaikutus, syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen sää-

⁶ Ks. esim. PeVL 14/1998 vp, PeVL 25/1998 vp, s. 2, PeVL 38/2010 vp, s. 2/I, PeVL 13/2016 vp, s. 3-4 ja PeVL 28/2016 vp, s. 5, PeVL 46/2016 vp.

⁷ Ks. esim. PeVL 38/2016 vp, PeVL 5/2017 vp ja PeVL 31/2017 vp.

nöksen riippumatta tämän asemasta kansallisessa säädöshierarkiassa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan suoraan sovellettavat eurooppaoikeudelliset säännökset syrjäyttävät minkä tahansa kansallisen säädöksen, jopa perustuslain (ks. esim. ratkaisu 106/77, Simmenthal).

Lisäksi kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta arvioitaessa olisi huomattava, että yleinen tietosuoja-asetus on luonteeltaan yksityiskohtaisempi kuin henkilötietodirektiivi ja sen toimeenpanemiseksi annettu henkilötietolaki. Henkilötietojen suojaan liittyvän sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden voidaan katsoa seuraavan lähtökohtaisesti suoraan yleisestä tietosuoja-asetuksesta silloin kun kysymys on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn ei sisälly mitään erityisiä tietosuojariskejä. Yksityiskohtaisempaa ja tarkempaa erityislainsäädäntöä voidaan sitä vastoin pitää tarpeellisena esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevan 9 artiklan tarkoittamissa tilanteissa, joissa edellytetään säädettävän asianmukaisista suojatakeista. Yksityiskohtaisempi kansallinen lainsäädäntö voidaan katsoa yhdeksi tällaiseksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn mahdollistavaksi suojatakeeksi silloin, kun se täyttää tietosuoja-asetuksessa säädetyt vaatimukset. Tällainen yksityiskohtaisempi sääntely voisi kohdistua joko henkilötietojen käsittelyyn tai se voisi liittyä myös erityislainsäädännön kohteena olevan toiminnan tarkoituksiin ja ehtoihin. Yksityiskohtaisempi sääntely ei kuitenkaan aina välttämättä ole riittävää, vaan asianmukaisten suojatoimien vaatimukset tulee tapauskohtaisesti arvioida.

Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman sääntelyn tulisi kuitenkin olla asetuksen puitteissa perusteltu tapauskohtainen ratkaisu eikä kaavamainen pääsääntö. Tältä osin olisi syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteeseen lähestymistapaan. Lisäksi yleinen tietosuoja-asetus monin tavoin korostaa rekisteröidyn oikeuksia ja pyrkii varmistamaan niiden reaalista toteutumista yhteiseurooppalaisessa viitekehyksessä. Samalla pyritään tehostamaan henkilötietojen suojan ja rekisteröityjen oikeuksien toteutumista eurooppalaisella tasolla ja globaalistikin sekä turvaamaan henkilötietojen vapaa liikkuvuus unionissa. Tällöin on tärkeää, että sääntely on mahdollisimman yhtenäistä ja samoista tavoitteista lähtevää ja että tarpeettomasta kansallisesta lisäsääntelystä pidättäydytään.

EU:n perusoikeussäännökset

Kansallisen perustuslain ohella on mainittava myös EU:n perusoikeuskirja. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyin oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin,

joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla. Lisäksi niiden keskeistä sisältöä kunnioittaen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia näihin oikeuksiin ja vapauksiin voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Unionin tuomioistuin käyttää EU:ssa tuomiovaltaa ja huolehtii muun muassa johdetun oikeuden oikeasta tulkinnasta ja soveltamisesta unionin alueella. Se tulkitsee lisäksi unionin oikeutta kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on ollut merkittävä rooli henkilötietodirektiivin tulkinnassa ja soveltamisessa. Esimerkiksi unionin tuomioistuimen ratkaisun C-362/14 Schrems johdosta tulevaan tietosuojalakiin ollaan ehdotettu sisällytettäväksi nimenomainen säännös kansallisen tietosuojaviranomaisen mahdollisuudesta saattaa komission tietosuojan tason riittävyttä koskeva päätös kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi.

Unionin tuomioistuimen ratkaisussa Tele2 Sverige ja Watson (yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15) tuomioistuin taas katsoi, että arvioitavana olleessa varsin laajamittaisista ja merkittävästä henkilötietojen käsittelyä koskevassa kansallisessa säännöstössä tuli säätää selvistä ja täsmällisistä tietojen säilyttämistoimenpiteen laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä. Tällaisten säännösten tulisi sisältää vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden tietoja on säilytetty, on esimerkiksi riittävät takeet, joiden avulla voidaan tehokkaasti suojata heidän henkilötietonsa väärinkäytön vaaroja vastaan (ks. myös C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland ja C-362/14 Schrems). Unionin tuomioistuimen mukaan tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti ja on olemassa huomattava vaara laittomasta pääsystä näihin tietoihin. Ratkaisun johdosta lukuisat EU-maat ovat joutuneet arvioimaan asiaa koskevaa kansallista sääntelyään.

Varsin todennäköistä on, että unionin tuomioistuimen rooli tulee olemaan merkittävä myös yleisen tietosuojasetuksen tulkinnassa ja soveltamiskäytännön kehityksessä. Luonnollisesti oikeuskäytännön muodostuminen tältä osin tulee viemään jonkin verran aikaa. Kansallisen lainsäätäjän on joka tapauksessa asianmukaisesti otettava huomioon unionin tuomioistuimen alati kehittyvä oikeuskäytäntö.

3.3 Erityislainsäädännön uudistaminen

3.3.1 Lähtökohtia

TATTI-työryhmän on toimeksiantonsa mukaan otettava työssään huomioon tavoite pidättäytyä kansallisesta lisäsäätelystä Euroopan unionin lainsäädännön toimeenpanossa sekä kiinnitettävä huomiota mahdollisuuksiin luopua tarpeettomasta erityisäätelystä. Tämä sopii hyvin yhteen sen lähtökohdan kanssa, että yleisellä tietosuoja-asetuksella pyritään turvaamaan yhdenmukainen henkilötietojen suojan taso ja siten välttämään tarpeettomia erityisratkaisuja. Asetus mahdollistaa tietyn täsmennyksen sääntelyn – ja joiltain osin jopa edellyttää sitä – mutta siihen tulee olla asetuksen mukaiset perusteet.

Työryhmä on 21.6.2017 antamassaan mietinnössä ehdottanut yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistaman liikkumavaran käyttöä yleisen lainsäädännön (tietosuojalaki) avulla.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan liikkumavaran käyttö on kuitenkin paikoitellen mahdollista vain varsin yksityiskohtaisin säännöksin, joissa tulee määritellä henkilötietojen käsittelyn sisältöä ja vaiheita samoin kuin käsittelyä koskevat asianmukaiset suojatoimet. Tällainen sääntely ei läheskään aina ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista soveltamisalaltaan yleiseksi tarkoitettulla tietosuojalailla. Yleisen tietosuoja-asetuksen antama mahdollisuus kansalliselle lainsäätäjälle poikkeaa siis tässäkin henkilötietodirektiivistä. Yleistä tietosuoja-asetusta ja kansallista yleistä tietosuojalakia täydentävä sääntely voi olla tarpeen myös silloin, kun tarkoitus on järjestää henkilötietojen käsittely jossakin laajassa toimintakokonaisuudessa. Tällaisesta käsittelystä voi olla kyse esimerkiksi väestöä, sosiaali- ja terveystalv palveluja tai verotusta koskevissa tietojärjestelmissä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen antaman liikkumavaran käytön kokonaisuus muodostuu siis kansallisesta yleislaista sekä joukosta tähän nähden erityisiä säädöksiä ja säännöksiä. Tärkeää on tällöin myös huomata, että samalla kun pyritään välttämään tarpeetonta sääntelyä, on varmistuttava siitä, että tähän sääntelykokonaisuuteen ei jää aukkoja henkilötietolain kumoutuessa. Kysymys on lähinnä tilanteista, joissa liikkumavaraa voitaisiin ja haluttaisiin käyttää, mutta joita ei voida hoitaa yleislailla johtuen sen henkilötietodirektiiniin mahdollistamaa kapeammasta käyttöalasta.

Liikkumavaran käytössä olisi pyrittävä siihen, että kansallinen sääntely olisi yhdenmukainen yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten tavoitteiden ja kohdentumisen kanssa. Yleinen tietosuoja-asetuksen lähestymistapa on korostuneen riskiperusteinen sen edeltäjään, henkilötietodirektiiviin, verrattuna. Yleinen tietosuoja-asetus pyrkii parem-

min huomioimaan sellaiset käsittelytilanteet, jotka todennäköisimmin muodostavat riskin rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille. Tätä riskiperusteista lähestymistapaa edustaa muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen 24 artikla, jossa säädetään rekisterinpitäjän vastuusta. Säännöksen mukaan rekisterinpitäjän tulee toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan asetusta. Toimenpiteiden arvioinnissa ja toteutuksessa tulee ottaa huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat, todennäköisyydeltään ja vakaavuudeltaan vaihtelevat riskit. Asetuksen 25 artiklassa säädetään niin ikään riskiperusteisesti rekisterinpitäjälle kuuluvan ns. sisäänrakennetun ja oletusarvoisen henkilötietojen suojan toteuttamisesta.

3.3.2 Erityissääntelyn nykytilasta

Erityislainsäädännön määrän voidaan arvioida vuosien kuluessa voimakkaasti kasvaneen. Tarkkoja lukuja on kuitenkin vaikea esittää. Henkilötietolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa (s. 9) arvioitiin henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä sisältyneen lähes sataan säädökseen. Tähän lukuun eivät kuitenkaan sisältyneet kattavasti esimerkiksi henkilötietojen salassapitoa tai salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset.

Tietosuojasäädösten muutostarve -hankkeessa (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 41/2017) käytiin läpi lähes 800 säädöstä ja arvioitiin näihin sisältyvien säännösten suhdetta yleiseen tietosuoja-asetuksen mukaisiin käsittelyperusteisiin. Vaikka saadut tulokset eivät olekaan suoraan vertailukelpoisia, ne osoittavat kuitenkin kehityksen suuntaa. Myös kansainvälisessä vertailussa on havaittu erityissääntelyn määrän olevan Suomessa poikkeuksellisen suuri.

Edellä mainitun hankkeen perusteella on havaittavissa, että henkilötietojen suojaa koskevien säädösten määrä vaihtelee suuresti hallinnonaloittain. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön hallinnonalalla tällaista lainsäädäntöä on paljon, kun taas esimerkiksi ulkoministeriön hallinnonalalla säädöksiä on vain kourallinen. Lisäksi eräiden hallinnonalojen osalta läpikäyty säädösjoukko muodostui yllättävänkin suurelta osin asetuksentasoisesta sääntelystä.

Tarkkaa erityislainsäädännön määrää on kuitenkin vaikea arvioida. Mainittuun selvitykseen ei saatu sisällytettyä kaikkia relevantteja säädöksiä, sillä näitä ei oltu tuolloin välttämättä tunnistettu kaikissa ministerioissa. Lisäksi vähäinen osa selvityksessä läpi käydyistä säädöksistä ei lopulta sisältänytkään selvityksen mukaan henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä säännöksiä.

Henkilötietojen suojaa koskeva sääntely voidaan karkeasti jakaa kahteen ryhmään. Yhtäältä lainsäädäntöön sisältyy joukko henkilötietojen käsittelyä koskevia itsenäisiä säädöksiä ja toisaalta on säädöksiä, joihin sisältyy ainoastaan yksittäisiä tietosuoja koskevia säännöksiä tai joissa tällaiset säännökset eivät muodosta säädöksen ydintä.

Itsenäiset säädökset jakautuvat säädöksiin, joissa säädetään yhteiskunnan toiminnan kannalta merkityksellisistä henkilörekistereistä (esim. laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2007 ja laki opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä 1058/1998) sekä säädöksiin, joissa säädetään kokonaisvaltaisesti tiettyyn toimialaan tai toimintaan liittyvästä henkilötietojen käsittelystä (esim. laki yksityisyyden suojasta työelämässä 759/2004 ja luottotietolaki 527/2007). Tällaisia säädöksiä on kuitenkin läpi käydystä noin 800 säädöksestä vähemmistö. Ne ovat usein kuitenkin merkittäviä kansallisen liikkumavaran käytön kannalta.

Yksittäiset henkilötietojen suojaa koskevat säännökset eri säädöksissä ovat melko vaihtelevia. Sääntelyssä on nähtävissä myös eroja eri hallinnonalojen välillä. Valtaosassa säännöksistä säädetään tietojen luovuttamisesta, saannista ja salassapidosta taikka käsiteltävien tietojen tyypeistä, rekisteröityjen joukosta ja tietojen säilytysajoista. Tähän säädösjoukkoon sisältyy myös sellaisia säännöksiä, joissa säädetään perustuslakivaliokunnan käytännössään määrittämistä sääntelykohteista. Viimeksi mainittujen säännösten tarkkaa lukumäärää ei selvitysaineiston perusteella kuitenkaan ole saatavissa. Osa säännöksistä on ainoastaan informatiivisia viittauksia henkilötietolakiin.

Selvityshankkeessa tarkoituksena oli arvioida henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä sen selvittämiseksi, miten sääntely on yhteensopivaa yleisen tietosuojasetuksen 6 ja 9 artiklassa säädettyjen käsittelyperusteiden ja näiden sisältämän kansallisen liikkumavaran kanssa. Näin ollen erityislainsäädäntöä on vielä tarkasteltava sen arvioimiseksi, onko sääntely kaikilta muilta osin sopusoinnussa yleisen tietosuojasetuksen kanssa. Lisäksi on mahdollista, että henkilötietolain kumoutumisen myötä sääntelytarvetta esiintyy myös sellaisten säädösten osalta, joihin ei entuudestaan ole sisältynyt henkilötietojen suoja koskevia säännöksiä.

Erityissääntelyn lisääntymiseen voidaan löytää monia syitä. Yksi syy on yhteiskunnan yleinen monimuotoistuminen ja -mutkaistuminen, jolloin useille ilmiöille löytyy perusteltujakin sääntelytarpeita. Lisäksi Suomessa on merkittävä joukko yhteiskunnan perusrekisterejä (esim. väestötietojärjestelmä), joiden tarkoituksen, sisällön ja käytön sääntely omana säädöksenään on perusteltua. Toisinaan kuitenkin sääntelyn tarve on saatettu ottaa ikään kuin itsestäänselvytenä arvioimatta yleisen henkilötietolainsäädännön riittävyttä ja erityisten tietosuojasäännösten tarvetta.

Vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus merkitsi tarvetta perusoikeuksien toteuttamista koskevien säännösten säädöstason nostoon, toisin sanoen säätämistä asetuksen sijasta lain tasolla. Jos tällöin ei ole arvioitu säädöstyyppin muutoksen vaikutusta sääntelytarpeeseen ylipäänsä, on muutos saattanut merkitä sääntelyn tarpeetonta yksityiskohtaisuutta ja joustamattomuutta. Tärkeä merkitys on niin ikään ollut perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan linjaratkaisuilla siitä, mistä seikoista erityislainsäädännössä olisi aina säädettävä (HaVM 26/1998 s. 5) ja näistä kannanotoista johdetuilla tulkinnoilla.

3.3.3 Sääntelytarpeen arviointia

Henkilötietojen käsittelyä ja suojaa koskevan erityissääntelyn muutostarpeiden arviointi on välttämätöntä yleisen tietosuoja-asetuksen muuttaessa perustavanlaatuisesti kansallista sääntelykehystä. Samalla tavoin myös kokonaan uutta henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee huomioida uuden tietosuoja-sääntelyn asettamat lähtökohdat ja reunaehdot.

Aluksi on tarkasteltava, onko kulloinkin kysymyksessä olevassa toiminnassa ylipäänsä tarpeen käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamia henkilötietoja, ja jos on, missä laajuudessa ja millä tavoin. Tässä arvioinnissa tulee alusta saakka ottaa huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämät käsittelyn periaatteet, joihin sisältyvät esimerkiksi käsittelyn lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys sekä tietojen minimoinnin periaate.

Jos henkilötietojen käsittely on arvioitavana olevan sääntelykokonaisuuden osana tarpeen, on arvioitava, voidaanko käsittely perustaa suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen tai kansallisen yleislain säännöksiin, toisin sanoen erityisesti asetuksen 6 artiklaan ja tietosuojalakiin. Tältä osin olisi arvioitava, miten olemassa oleva tai suunniteltu lainsäädäntö täyttää ne reunaehdot, jotka asetuksen 6 artiklassa on säädetty henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudelle (oikeusperuste ja käsittelyn tarkoitus). Käsittelyn perustuessa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a–b, d tai f alakohtaan, seuraa käsittelyperuste suoraan asetuksesta eikä se siten edellytä käsittelyperusteesta säätämistä kansallisessa laissa. Mainittuja käsittelyperusteita ei päinvastoin saa mukauttaa säätämällä niistä kansallisessa lainsäädännössä.

Kansallinen lainsäätävä voi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan ylläpitää tai antaa asetusta yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi käsittelyssä, joka perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Kansallinen lainsäätävä voi tällöin täsmällisemmin määrittää tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa lisäksi edellytetään, että käsittelyn perustasta säädetään unionin oikeudessa tai rekis-

terinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä käsittelyn perustuessa 1 kohdan c tai e alakohtaan.

Yksityiskohtaisemman sääntelyn osalta on kuitenkin otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteet ja sääntelytapa. Asetuksen tavoitteena on henkilötietodirektiiviä paremmin turvata henkilötietojen vapaa liikkuvuus EU:n alueella. Tässä tarkoituksessa asetukset pyrkii turvaamaan yhtenäisen tietosuojasääntelyn tason jäsenmaissa, mikä tarkoittaa samalla luonnollisten henkilöiden tietosuojan tason parantamista ja sääntelyn täytäntöönpanon tehostamista.

Eduskunnan 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.⁸ Valiokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa tällaisen kansallisen liikkumavaran alasta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen tarkoin selvittää lakiehdotusten yhteydessä tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen yleislain mahdollistama tai edellyttämä täydentävän erityissääntelyn tarve.⁹ Asianmukaista huomiota on kiinnitettävä myös unionin toimivaltaan ja asetuksen soveltamisalaan.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että suomalaista lainsäätäjää sitovassa yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta.¹⁰ Valiokunnan mukaan merkityksellistä on, että EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.¹¹ Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen suoja ja että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä.¹²

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt myös huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen.¹³ Henkilötietojen suoja koskevan lainsäädäntökokonaisuuden kannalta tarpeettoman yksityiskohtaisen sääntelyn välttämiseen tulisikin pyrkiä.

⁸ Ks. esim. PeVL 31/2017 vp.

⁹ PeVL 49/2017 vp.

¹⁰ Ks. PeVL 31/2017 vp, s. 3, PeVL 42/2016 vp, s. 7–8 ja PeVL 49/2017 vp.

¹¹ PeVL 31/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp.

¹² Ks. esim. PeVL 21/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp.

¹³ Ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3.

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittely edellyttää yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan nojalla usein myös asianmukaisista suojatoimista säätämistä. Nämä suojatoimet voivat pitää sisällään esimerkiksi säännöksiä henkilötietojen käsittelyn yksityiskohdista tai menettelyistä yleisemmin kyseisessä toiminnassa tai toimialalla. Yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklassa, joka koskee rekisteröidyn oikeuksien rajoituksia, niin ikään edellytetään rajoituksista säädettävän lainsäädäntötoimin ja yksilöidään tarkemmin, mitä elementtejä näihin säännöksiin on sisällytettävä. Tällöin vaatimus sääntelyn yksityiskohtaisuudesta voidaan johtaa suoraan yleisestä tietosuojasetuksesta.

Sääntelyn tarvetta olisikin arvioitava nimenomaan asetuksen säännöksistä ja lähtökohdista käsin. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain (tietosuojalaki) nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätämisen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.¹⁴ Merkityksellistä ei siten ole olemassa olevan lainsäädännön säilyttäminen, vaan kansallisen lisäsääntelyn tarve on oltava asetuksen täytäntöönpanemiseksi välttämätöntä ja kansallisen liikkumavaran puitteissa sallittua. Erityisen kriittisesti olisi tarkasteltava nykyisin vielä voimassa olevaa kansallista asetuksen tasoisen sääntelyä jo perustuslain 10 §:n 1 momentin näkökulmasta.

Ottaen huomioon ennen kaikkea henkilötietolain kumoutuminen, on huolehdittava siitä, ettei yleisen tietosuojasetuksen ja sen mahdollistaman liikkumavaran käytön muodostama kokonaisuus jätä sääntelyaukkoja. Näitä voi muodostua, kun henkilötietodirektiivin ja yleisen tietosuojasetuksen mahdollistama kansallinen sääntelymarginaali on erilainen esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteiden tai rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisen osalta.

Esimerkkinä voidaan mainita, että henkilötietolain kumoutumisen myötä tietosuojalautakunta lakkaa olemasta. Näin ollen henkilötietolain 43 §:n mukainen lupamenettely ei ole enää käytettävissä. Monelle tietosuojalautakunnan lupaan perustuvalla henkilötietojen käsittelylle voidaan todennäköisesti löytää käsittelyperuste suoraan yleisestä tietosuojasetuksesta. Näin saattaa olla esimerkiksi silloin, kun lupa on myönnetty rekisterinpitäjän tai sivullisen oikeutetun edun nojalla, jolloin käsittely voisi perustua asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohtaan. Tilanne ei kuitenkaan välttämättä ole sama silloin, kun kysymys on erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen käsittelystä. Tällöin saatetaan tarvita käsittelyn mahdollistavaa erityissääntelyä (ks. esim. TATTI-työryhmän mietintö, s. 39–40).

¹⁴ Ks. PeVL 2/2018 vp.

3.3.4 Lainvalmistelua koskevia huomioita

TATTI-työryhmän tehtävänä on ollut tarkastella kansallisen liikkumavaran tarkoituksenmukaista käyttöä sekä koordinoida ja avustaa henkilötietojen käsittelystä annetun erityislainsäädännön tarkistamiseksi tehtävää lainvalmistelutyötä. Tässä tarkoituksessa työryhmä on käsitellyt eräitä seikkoja, jotka on syytä ottaa huomioon kansallista lainsäädäntöä laadittaessa. Työryhmä on niin ikään arvioinut joitakin yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä, joilla se on katsonut olevan yleisempää merkitystä puheena olevassa lainvalmistelutyössä.

Yleinen tietosuoja-asetus on sellaisenaan sovellettavaa oikeutta. Sitä ei lähtökohtaisesti voida säännöksiin selittää tai tulkita. Tämä koskee myös asetuksessa käytettyjä käsitteitä ja määritelmiä. Asetuksen tekstiä voidaan toistaa kansallisessa sääntelyssä vain rajoitetusti. Asetuksen johdanto-osan kappaleen 8 mukaan ”[K]un tässä asetuksessa säädetään täsmennyksistä ja rajoituksista, joita jäsenvaltioiden lainsäädännössä voidaan tehdä sen sääntöihin, jäsenvaltiot voivat – siinä määrin kuin johdonmukaisuus ja kansallisten säännösten ymmärrettävyys niille, joihin niitä sovelletaan, edellyttävät – sisällyttää tämän asetuksen osia kansalliseen lainsäädäntöönsä”.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy myös paljon joko sisällöllisiä tai pelkästään informatiivisia viittauksia yleislainsäädäntöön. Ehdotetun tietosuojalain soveltamisalasäännös on henkilötietolain tapaan hyvin laaja. Siinä ulotetaan yleinen tietosuoja-asetus koskemaan myös sellaista toimintaa, joka suoraan asetuksen nojalla jäisi sen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä vähentää tarvetta viittaussäännöksille yleiseen henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn (yleinen tietosuoja-asetus ja ehdotettu tietosuojalaki). Informatiivisiin viittaussäännöksiin tulisi lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi suhtautua pidättyvästi. Riittävää olisi yleensä ottaa asiasta korkeintaan maininta hallituksen esityksen perustelutekstiin. Mikäli viittaussäännös kuitenkin katsotaan välttämättömäksi, tulisi siitä yksiselitteisesti ilmetä, onko kyseessä informatiivinen vaiko aineellinen viittaussäännös. Informatiivinen viittaussäännös voisi olla tarpeellinen esimerkiksi tilanteessa, jossa samassa laissa säädetään käsittelystä, joka kuuluu osin yleisen tietosuoja-asetuksen ja osin rikosasioiden tietosuojadirektiiviä täytäntöönpanevan kansallisen lain soveltamisalaan.

Lainsäädännössä esiintyy nykyisin monessa suhteessa ongelmallisia sanontoja koskien viranomaisilla olevien tietojen luovutusta. Käytetty ilmaisu on esimerkiksi se, että ”tietoja saa luovuttaa henkilötietojen suojaa tai salassapitoa koskevien säännösten estämättä”. Henkilötietojen suojan kannalta tällaista sääntelyä tulee välttää, koska yleisestä tietosuoja-asetuksesta ei voida poiketa esitetyn kaltaisella yleisellä lausumalla. Tietojen luovuttamista koskevassa sääntelyssä tulisi ottaa huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen yleissääntelyn (ehdotettu tieto-

suojalaki ja julkisuuslaki) säännökset. Välttämättä mitään erityissääntelyä ei tältä osin aina edes tarvita.

Työryhmä on keskustellut tarkemmin myös joistakin yleisen tietosuojasetuksen keskeisistä artikloista. Työryhmä on ensinnäkin tarkastellut yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan välistä suhdetta. Artiklan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Artiklan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 45 kappaleen mukaan kummassakin tilanteessa käsittelyllä tulisi joka tapauksessa olla perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen. Mainitussa johdanto-osan kappaleessa kuitenkin selvennetään, ettei asetuksessa edellytetä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Useiden käsittelytoimien perustana oleva yksi laki voi siten olla riittävä käsittelyn perustuksessa rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteeseen tai jos käsittely on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Jo tästä perustuslaillisesta vaatimuksesta seuraa se, että kansallisesti viranomaisten ja julkishallinnon elinten suorittama henkilötietojen käsittely voidaan nykyisin valtaosin perustaa yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Kuitenkin myös samaisen kohdan e alakohdassa tarkoitettu yleinen etu saattaa tulla viranomaistoiminnassa joissakin tapauksissa käsittelyperustana sovellettavaksi. Tällaisia tilanteita voi syntyä viranomaisten tehtävien kehittyessä ja moninaistuessa.

Käsittelyn oikeusperustetta koskevassa arvioinnissa on otettava huomioon, että silloin kun viranomainen puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua lakiin. Pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä ei voida säätää viranomaisen toimivallasta. Viranomainen ei siten voi käsitellä henkilötietoja laajemmin kuin mitä on perusteltua viranomaisen tehtävä- ja toimivaltasäännöksen kannalta.

Lainvalmistelun aikana tulisi huolellisesti arvioida, mikä käsittelyperuste soveltuu kuhunkin käsittelytoimeen. Oikean oikeusperusteen identifiointi on tärkeää paitsi käsittelyn läpinäkyvyyden, myös rekisteröidyn oikeuksien kannalta. Esimerkiksi yleisen tietosuojasetuksen 21 artiklassa säädetty rekisteröidyn vastustamisoikeus tulee kyseeseen lähtökohtaisesti silloin, kun käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan e tai f

alakohtaan. Oikeutta ei sitä vastoin ole, jos käsittely perustuu esimerkiksi 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artikla koskee rikostuomioiden ja rikkomusten tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä. Työryhmän käsityksen mukaan esimerkiksi käsite "turvaamistoimet" olisi ymmärrettävä laajasti kattaaen kaikki toimet, jotka tavalla tai toisella liittyvät turvaamistarkoituksessa rikostuomioihin tai rikkomuksiin. Säännös on huomionarvoinen senkin vuoksi, että se edellyttää monesti nykyistä yksityiskohtaisempaa sääntelyä, koska käsittelystä tulee säätää silloin kun artiklassa tarkoitettujen tietojen käsittely ei tapahdu viranomaisen valvonnassa.

Lainvalmistelussa on huomattava myös, että henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja ei voida suoraan rinnastaa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa määriteltyihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Tästä syystä kansallisessa lainsäädännössä tulisi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä. Epäselvää muutoin olisi, mikä merkityssisältö tällä käsitteellä olisi suhteessa yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämään erityisten henkilötietoryhmien käsitteeseen. Esimerkiksi henkilötietolain 11 §:n 3 ja 6 kohdassa tarkoitettuja rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta taikka henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavia tietoja ei yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa määritellä erityisiksi henkilötietoryhmiksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen vastuuta ja oikeutta korvauksen saamiseen koskevaa 82 artiklaa voidaan pitää esimerkkinä tilanteesta, jossa asetuksen suora sovellettavuus aiheuttaa muutoksia suhteessa kansallisen lainsäädännön soveltamiseen. Vaikka yleinen tietosuoja-asetus ei edellytä suoranaisia muutoksia yleiseen vahingonkorvauslainsäädäntöön, muuttaa se käytännössä oikeustilaa kansallisesti. Asetuksen 82 artikla ei jätä jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa siinä säädettyjen seikkojen osalta. Artiklan säännöksiä on siten noudatettava sellaisenaan, jolloin säännösten kanssa yhteensopimaton kansallinen sääntely syrjäytyy. Tämä koskee kuitenkin vain niitä asioita, joita artikla sanamuotonsa mukaan koskee. Muilta osin sovellettaviksi tulevat asiaa koskevat kansalliset säännökset, kuten vahingonkorvauslaki (412/1974).

Mahdollisuudesta rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia kansallisella tai unionin lainsäädännöllä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan nojalla kansallisella lailla voidaan säätää rajoituksista rekisteröidyn oikeuksia koskevaan III lukuun sekä 34 artiklaan (henkilötietojen tietoturvaloukkauksista ilmoittaminen rekisteröidylle). Myös 5 artiklan mukaisia periaatteita voidaan rajoittaa siltä osin, kuin säännökset vastaavat 12–22 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia.

Rajoituksesta säättämisen edellytyksenä on, että rajoituksessa noudetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja vapauksia ja että se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide, jolla voidaan taata yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklassa lueteltu intressi. Tämän lisäksi lainsäädäntötoimenpide voi pitää sisällään erityisiä säännöksiä, jotka koskevat muun muassa rajoitusten soveltamisalaa, suojatoimia ja rekisteröidyn oikeutta saada tietoa rajoituksesta.

Lainvalmisteluvaiheessa tulee arvioitavaksi se, onko olemassa välttämätön tarve rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia 23 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Tässä arvioinnissa olisi 23 artiklan lisäksi otettava huomioon yleisen tietosuojasetuksen sisältämät suoraan sovellettavat artiklakohtaiset rajoitusperusteet kuten myös ehdotettuun tietosuojalakiin mahdollisesti sisällytettävät rajoitusperusteet.

Yleinen tietosuojasetus on pitkien neuvottelujen ja niiden aikana tehtyjen kompromissien tulos. Lisäksi monet säänneltävät asiat ovat jo sinällään monimutkaisia, minkä vuoksi sovellettavat säännökset voivat olla paikoin vaikeasti tulkittavia. Tällöin saattaa yleisen tietosuojasetuksen tosiasiallisen merkityssisällön selvittämiseksi olla hyödyllistä vertailla eri kieliversioissa, kuten ruotsin-, englannin- tai ranskankielisessä tekstissä käytettyjä ilmaisuja.

Työryhmä on myös saanut tiedoksi tietosuojavaltuutetun toimiston laatiman sisäisen ohjeen¹⁵, jota on tarkoitus käyttää toimiston antaessa lausuntoja sille toimitetuista lainsäädäntöehdotuksista. Ohjeissa käsitellään asioita, joihin tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota lausunnoissaan. Ohje voi siten osoittautua hyödylliseksi työkaluksi säädösehdotusten valmistelijoille jo aikaisemmassa vaiheessa.

3.4 Muu lainsäädännön kehittäminen

TATTI-työryhmän tehtävänä on ollut käsitellä yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanon edellyttämiä kansallisia lainsäädäntötoimia. Asetus koskee luonnollisesti vain unionin toimivaltaan kuuluvaa toimintaa, minkä lisäksi asetuksen 2 artiklassa on tehty eräitä soveltamisalan rajauksia. Työryhmä on ehdottanut asetuksen säännösten soveltamisen ulottamista osin myös kansalliseen toimivaltaan koskevaan toimintaan. Tämä vastaisi nykytilaa ja helpottaisi käytännön lainsoveltajaa.

¹⁵ Opas saatavilla osoitteesta:

http://tietosuoja.fi/material/attachments/tietosuojavaltuutettu/tietosuojavaltuutetun_toimisto/opaat/6OUObDjzr/Tietosuojavaltuutetun_toimiston_ohje_lainsaadantolausuntoihin_versio_1.0.pdf.

Henkilötietojen käsittelyn sääntely-ympäristö voi käsittää tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän yleisen tai erityisen sääntelyn lisäksi muuta EU-sääntelyä, kansainvälisiä sopimuksia tai kansalliseen toimivaltaan kuuluvaa muuta sääntelyä.

EU-sääntelystä voidaan mainita erityisesti valmisteilla oleva hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Kysymyksessä olisi tämän alueen yleislaki, joka perustuu osana EU:n tietosuojalainsäädännön uudistamista koskevaa pakettia annettuun direktiiviin. Direktiivi on pantava kansallisesti täytäntöön 6.5.2018 mennessä. Tähän ns. rikosasioiden tietosuojadirektiiviin liittyen on valmisteilla myös lainsäädäntöä henkilötietojen käsittelystä poliisitoiminnassa, Rajavartiolaitoksessa, Tullissa ja puolustushallinnossa.

Toinen tässä yhteydessä merkittävä EU-tason sääntelyhanke on komission ehdotus uudeksi sähköisen viestinnän tietosuoja-asetukseksi (*ePrivacy Regulation*). Asetusehdotus liittyy monin tavoin yleisen tietosuoja-asetuksen sisältöratkaisuihin, minkä vuoksi tavoitteena on saada asetukset voimaan mahdollisimman pian yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen. Asetusehdotuksen lopullisesta sisällöstä neuvotellaan parhaillaan EU:n toimielinten kesken.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittänyt valtiovarainministeriön työryhmä jätti raporttinsa syyskuussa 2017 (valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017). Työryhmän ehdotuksen mukaan tiedonhallinnan keskeinen sääntely tulisi koota yhteen yleislakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta tiedon elinkaarimallin mukaisesti. Sääntelyn tulisi tukea tiedon tehokasta keräämistä, hyödyntämistä, turvallista käsittelyä, luovuttamista, säilyttämistä, arkistointia ja hävittämistä. Sääntely sovitettaisiin yhteen yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Tiedonhallinnan yleissääntely liittyy myös viranomaistoiminnan julkisuutta koskevaan sääntelyyn. TATTI-työryhmä käsitteli mietinnössään myös julkisuuslain uudistamistarvetta ja mahdollisuuksia ehdottamansa tietosuojalain säätämisen yhteydessä pääsemättä kuitenkaan yksimielisyyteen. Työryhmä kuitenkin tunnisti julkisuuslain yleisen uudistamistarpeen.

Perustuslakivaliokunta on useasti käsitellyt säännösehdotuksia, joilla ehdotetaan sallittavaksi tietojen luovutus olemassa olevasta salassapitosäännökeistä huolimatta. Suomessa onkin laaja joukko salassapitoa koskevia säännöksiä niin julkisuuslaissa kuin eri hallinnonalojen lainsäädännössä. On kuitenkin tärkeää huomata, että henkilötietojen suojassa ei sinänsä ole kysymys tietojen salassapidosta, vaikkakin salassapidolla suojattava etu saattaakin yksityisyyden suoja osalta olla päällekkäinen henkilötietojen suojan kanssa. Salassapito voi liittyä henkilötietojen suojaan myös siten, että salassapito voi olla säädetty henkilötietojen käsittelyn mahdollistavaksi yhdeksi suoja- takeeksi. Systemaattisesti on kuitenkin syytä erottaa toisistaan yhtäältä henkilötietojen

käsittelyä koskeva lainsäädäntö ja toisaalta viranomaistoiminnan ja tietojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö.

Vireillä olevista hankkeista on syytä vielä mainita henkilötunnuksen uudistaminen. Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista. Työryhmän tehtävänä on tehdä ehdotus kansalliseksi toimintamalliksi. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2019. Kansallisen henkilötunnuksen käsittelyn sääntely oli esillä myös TATTI-työryhmässä, koska tietosuoja-asetus mahdollistaa tarkemman kansallisen sääntelyn tältä osin. Kun oli kuitenkin nähtävissä, että henkilötunnusta koskevaa sääntelyä tullaan lähitulevaisuudessa uudistamaan, työryhmä pitäytyi ehdottamaan tässä vaiheessa nykytilaa vastaavan sääntelyn säilyttämistä.

Kansallisella tasolla on parhaillaan vireillä laajoja lainsäädännön uudistamishankkeita, jotka eivät koske pelkästään henkilötietojen käsittelyä, mutta joilla on kuitenkin tähän olennainen liityntä. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveystietojen järjestämistä koskeva hanke (STM), useita rekisterilainsäädäntöjä yhteen kokoava liikennepalveluja koskevan lainsäädännön II-vaihe (LVM; HE 145/2017 vp) sekä asunto-osakerekisterihanke (MMM). Hankkeiden yhteydessä on tarkoitus yksinkertaistaa ja purkaa vanhaa tarpeetonta ja päällekkäistä sääntelyä että tarvittavissa määrin laatia uutta sääntelyä yleisen tietosuoja-asetuksen lähtökohtien mukaisesti.

TATTI-työryhmä on tässä mietinnössään esittänyt eräitä yleisen tietosuoja-asetuksen jättämien kansallisen liikkumavaran käyttöä koskevia periaatteita ja käytännön lainvalmistelussa huomioitavia näkökohtia. Varsinaiseen erityislainsäädännön koordinointiin ei ole ollut mahdollisuuksia, sillä ministeriöiden vastuulla oleva lainsäädännön uudistaminen on eri hallinnonaloilla hyvin eri vaiheissa. Tämä on johtunut osin siitä, että on ollut tarkoituksenmukaista odottaa valmisteilla olleen yleisen tietosuojalain sisällön lopullista muotoutumista. Työryhmä on lisäksi havainnut, että kovin yksityiskohtaisten ohjeiden laatiminen yleisen tietosuoja-asetuksen huomioon ottamisesta kansallisessa lainsäädännössä ei ole mielekäästä tai useinkaan edes mahdollista sen vuoksi, että asetukset koskevat hyvin monenlaista toimintaa.

Erityislainsäädännön tarkistamistyön edelleen jatkuessa olisi syytä pohtia, miten lainsäädännön harmonisointia ja hankkeiden kaikinpuolista koordinoitua voitaisiin tukea. TATTI-työryhmä samoin kuin tietosuojavaikuttetun toimisto ovat tuottaneet tähän työhön jo aineistoa. Merkittävä rooli tulee lisäksi olemaan vahvistuvalla EU-yhteistyöllä, jossa niin ikään tietosuojavaikuttetun toimistolla on avainasema.

4 Johtopäätökset

- Yleinen tietosuoja-asetus on henkilötietojen käsittelyn ensisijainen ja suoraan sovellettava säädös. Asetusta täsmentävää tai täydentävää kansallista sääntelyä voi olla vain siinä määrin kuin asetus siihen valtuuttaa. Kansallisella liikkumavaralla tarkoitetaan tätä asetuksen kansalliselle lainsäätäjälle jättämää harkintamarginaalia.
- Kansallisen liikkumavaran käyttö on aina perusteltava ja sen on oltava tarpeen yleisen tietosuoja-asetuksen ja ehdotetun tietosuojalain täydentämiseksi. Tarvetta on arvioitava kansallisten näkökohtien lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta.
- Yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteena on varmistaa yhdenmukainen ja korkeatasoinen luonnollisten henkilöiden suoja henkilötietojen käsittelyssä EU:n alueella. Säädös täyttää lähtökohtaisesti perustuslain 10 §:n vaatimuksen yksityisyyden suojan sääntelystä henkilötietojen käsittelyssä. Asetusta täydentävää kansallista sääntelyä tulisi näin ollen käyttää vain asetuksen mahdollistamissa puitteissa ottaen huomioon asetuksen tavoitteet.
- Kansallisen lainsäädännön pirstaloitumisen vähentämiseksi liikkumavaraa pyritään käyttämään mahdollisimman paljon ehdotetulla yleislaki (tietosuojalaki). Tämä ei kuitenkaan aina ole mahdollista esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämän sääntelyn yksityiskohtaisuuden vuoksi. Perusteltua voi olla myös säätää yhteiskunnan perusrekistereistä tai henkilötietojen käsittelystä tietyllä toimialalla tai toimintakokonaisuudessa omana säädöksenään. Liikkumavaran ala, sääntelyn tarve ja suhde yleiseen tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin on kuitenkin aina perusteltava.

- Henkilötietojen käsittelystä säädettyä on syytä selvittää, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan perusteeseen käsittely nojautuu. Se, mikä oikeusperuste soveltuu, vaikuttaa esimerkiksi siihen, tuleeko tai voiko käsittelystä säätää laissa. Oikean oikeusperusteen identifioiminen on tärkeää myös käsittelyn läpinäkyvyyden kannalta, ja soveltuva peruste voi vaikuttaa myös rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseen.
- Nykyisin vielä voimassa olevan kansallisen, asetuksen tasoisen sääntelyn tarvetta on arvioitava yleisen tietosuoja-asetuksen pohjalta ja saatettava sääntely perustuslain mukaisesti lakitasolle.
- Ministeriöt vastaavat toimialansa lainsäädännön saattamisesta yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiseksi. Tietosuoja-asetuksen tavoitteiden ja hyvän lainsäädännön toteuttamiseksi olisi lainvalmistelutyötä tuettava ja koordinoitua jatkettava. Tältä osin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen myötä vahvistuva EU-yhteistyö tulee olemaan entistä tärkeämpää.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-683-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi