Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 134/2017 vp laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä 134/2014 vp esitän kunnioittaen seuraavaa:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi tulotietojärjestelmä. Sen avulla vastaanotettaisiin ja talletettaisiin työnantajien ja muiden laissa tarkoitettujen tahojen antamia tietoja sekä välitettäisiin niitä tietojen saantiin oikeutetuille viranomaisille ja muille tahoille suoritusten maksajien lakisääteisen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi sekä tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi (1 § 3 mom.).

Esitykseen sisältyy varsin perusteellinen ehdotuksen suhdetta perustuslakiin koskeva jakso (s. (s. 138-148), jossa sitä tarkastellaan erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädettyjen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta perustuslakivaliokunnan suhteellisen runsaan käytännön pohjalta (s. 138-145).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu henkilötietojen suoja sisältyy osittain samassa momentissa turvattuun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Valiokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Valiokunta on edellyttänyt, että näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 21/2012 vp, s. 3, PeVL 11/2008 vp. s. 3). Lailla säätämisen vaatimus on ulotettu valiokunnan käytännössä myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (esim. PeVL 54/2010 vp, s. 2).

Ehdotetusta tulotietojärjestelmästä on laissa varsin yksityiskohtaiset säännökset, jotka nähdäkseni sisältävät kattavat säännökset perustuslakivaliokunnan edellyttämistä säänneltävistä asiaryhmistä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 12/2014 vp, s. 3).

Tulorekisteriin talletettavat tiedot on yksityiskohtaisesti eritelty 6–9 §:ssä. Varsinaisten tulotietojen osalta yleisenä edellytyksenä on, että suorituksen maksaja on pykälässä erikseen mainittujen lakien perusteella velvollinen ilmoittamaan tiedot käyttäjälle (6 § 1 mom.). Tulorekisteriin merkittävät tiedot perustuvat siten lähtökohtaisesti muussa lainsäädännössä hyväksyttyihin tiedonantovelvollisuuksiin. Ehdotetussa laissa tiedon luovuttamismahdollisuus on puolestaan sidottu siihen, että tiedon käyttäjä on salassapitosäännöksen ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeutettu muun lain nojalla saamaan suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä (13 § 1 mom.). Kyseiset lait ja tietojen käyttötarkoitus on yksilöity 13 §:n 25 kohtaisessa luettelossa. Tulotietojärjestelmän tietosisältö ja luovutettavat tiedot määräytyvät siten kattavasti muun lainsäädännön perusteella, eikä tässä yhteydessä nähdäkseni enää muodostu yleiseksi kysymykseksi tietojen luovuttamisen välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteerin täyttyminen.

Pidän ehdotettua tulotietojärjestelmää ja siihen sisältyviä rekisterejä koskevaa sääntelyä perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta.

Kiinnitän huomiota kuitenkin ensimmäisen lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin oikeudellisesti ongelmalliseen muotoiluun. Säännöksen mukaan henkilötietojen käsittelyyn tulotietojärjestelmässä sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja kansallisia henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä, ”jollei tässä laissa toisin säädetä”. EU:n yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 tulee sovellettavaksi 25.5.2018 alkaen (99 artikla). EU:n asetuksena kyse on suoraan

sovellettavasta säädöksestä, joka Euroopan unionin oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännökset. Tähän nähden lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti on ongelmallisesti muotoiltu antaessaan ymmärtää, että EU:n yleinen tietosuoja-asetusta sovelletaan tulotietojärjestelmän yhteydessä vain siltä osin kuin käsiteltävänä olevassa laissa ei toisin säädetä. Pidän selvänä, että EU:n yleinen tietosuoja-asetus voi rajoittaa käsiteltävänä olevan lain soveltamista ja asettaa merkittäviä lisäedellytyksiä, jotka on otettava huomioon käsiteltäessä henkilötietoja tulotietojärjestelmässä.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että EU:n asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Lisäksi mainitaan, että eräiltä osin rekisteröidyille turvataan tietosuoja-asetuksen antamia oikeuksia paremmat oikeudet (HE, s. 74). Tältä osin perusteluissa esitetty säännöksen taustaidea on ongelmaton, mutta se tulisi muotoilla säännösehdotuksesta poiketen siten, ettei se ilmentäisi yleistä käsitystä siitä, että nyt käsiteltävänä oleva laki oli erityislaki ja sellaisena menisi EU:n tietosuoja-asetuksen ohitse, mikäli ne olisivat keskenään ristiriidassa. Tosin kyse ei ole niinkään valtiosääntöoikeudellisesta Suomen perustuslain tulkintaa koskevasta ongelmasta, vaan pikemminkin Euroopan unionin oikeuden ja Suomen kansallisen oikeuden välisistä suhteista.

Tällainen kysymys nousee myös ehdotetun 14 §:n 4 momentin osalta, jossa tietojen luovutusoikeus ulotetaan tilanteisiin, joissa EU:n yleinen tietosuoja-asetus antaa rekisteröidylle oikeuden siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa henkilötietojen käsittelyä. Tätä perustellaan esityksessä erityisesti tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e) alakohdassa tarkoitetulla poikkeamismahdollisuudella. Jätän kysymyksen poikkeuksen sallittavuudesta tässä yhteydessä maininnan varaan, koska perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädettyyn tehtävään ei varsinaisesti kuulu arvioida ehdotuksen EU-oikeuden mukaisuutta.

Lopuksi viittaan yleisesti siihen ongelmaan, joka liittyy 25.5.2018 sovellettavaksi tulevaan EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Perustuslakivaliokunta on perinteisesti listannut ne henkilörekisterejä ja henkilötietojen käyttöä koskevat kysymykset, joista on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säädettävä eduskunnan hyväksymällä lailla. Tietosuoja-asetus saattaa tältä osin muuttaa tilannetta, koska kyse on suoraan sovellettavasta EU-säädöksestä, joka varsin yksityiskohtaisesti määrittelee henkilötietojen käyttöä ja joka siten rajoittaa myös eduskunnan mahdollisuuksia säätää kansallisesti henkilötietojen käytöstä. Tilanteissa, joissa tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi, ei enää ole välttämättä samanlaista tarvetta henkilötietojen käyttöä

koskevalle yksityiskohtaiselle kansalliselle lainsäädännölle kuin nykyisin. Jos näin on, saattaa tämä muuttunut oikeustila perustella perustuslain 10 §:n 1 momentin henkilötietojen suojaa koskevan lakivarauksen vakiintuneeksi muodostuneen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön osittaista tarkistamista. Tämän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä minulla ei ole kuitenkaan mahdollisuuksia sisällöllisesti arvioida mahdollista tulkintadoktriinin tarkistamistarvetta.

Turussa 9.11.2017

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)